

# 中華人民共和國香港特別行政區
# 基本法(草案)徵求意見稿

## 諮詢報告(4)

## —專題報告—

- 法律與政策,及基本法其他一些起草原則的問題
- 基本法對人權的保障與兩個國際公約
- 基本法與國籍
- 勞工問題
- 新界原居民問題
- 語文問題



中華人民共和國香港特別行政區
基本法諮詢委員會
一九八八年十月

■中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會秘書處編撰

■中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會執行委員會第廿二次會議通過

基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告全套共五冊

# 法律與政策，及基本法
# 其他一些起草原則的問題

Ⅰ 法律與政策的關係

Ⅱ 詳細與原則性的兩種寫法

Ⅲ "原有"、"原在"的定義

Ⅳ 指令性條文

# I 法律與政策的關係

——— 目 録 ———

1. 前言

2. 涉及的條文

3. 討論重點

4. 解決方法建議

5. 結語



1. 前言

香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿是中國政府根據其在《中英聯合聲明》內闡明的對香港恢復行使主權後實施的政策而草擬的，將來通過立法程序，便成為以法律形式體現這些政策的文憲。徵求意見稿中包括了對特別行政區的經濟、社會、文化、教育等各方面的規定。在基本法(草案)徵求意見稿公佈後的五個月的諮詢期中，有很多意見是圍繞着制定法律與制定政策的關係及其分別的問題而提出的。本報告是針對這個問題，將有關的資料與意見作出的整理。

2. 涉及的條文

儘管各種意見對何謂政策性的條文並無一致的理解，但牽涉到這問題的條文，主要是第五章經濟內的第一百零五條、第一百零七條、第一百二十三條、第一百二十四條，和第六章內有關教育、科學，文化、體育、宗教、勞工和社會服務的各條文。

3. 討論重點

3.1 基本法與《中英聯合聲明》的關係

3.1.1 《中英聯合聲明》第三款第(十二)點稱：“關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。”故此，《中英聯合聲明》的很多內容，均在基本法（草案）徵求意見稿內有所列明。

3.1.2 為了履行中國政府在《中英聯合聲明》內所作的承諾，有意見認為，《中英聯合聲明》附件一內所有內容，均應寫在基本法內。雖然各方面對其中一些問題的具體寫法，持有不同的意見，但對於這個原則，是有共識的。

3.1.3 然而，基本法(草案)徵求意見稿內有部分條文，在《中英聯合聲明》內並沒有相對的規定。亦即是說，基本法(草案)徵求意見稿內有些規定，是“超乎”了《中英聯合聲明》的，或是對《中英聯合聲明》內的方針政策，作出更詳細規定。有意見認為，這是違反了《中英聯合聲明》。其中第五章“經濟”中的第一百零五條及第一百零七條，更引起多方面的討論。

3.1.4 第一百零五條規定：“香港特別行政區政府財政預算，以量入為出為原則。

香港特別行政區政府財政總收入和財政總支出，在若干財政年度內，保持基本平衡。

香港特別行政區財政預算收支的增長率，在若干財政年度內，以不超過本地生產總值的增長率為原則。”

3.1.5 第一百零七條規定：“香港特別行政區繼續實行低稅政策。”

3.1.6 這兩條條文是對香港特別行政區政府的行政運作的規定，在《中英聯合聲明》內是沒有的。有意見認為，這些對香港特別行政區政府的進一步規定，有違《中英聯合聲明》內有關高度自治的承諾，因為《中英聯合聲明》附件一第五節列明："香港特別行政區自行管理財政事務，包括支配財政資源，編制財政預算和決算。香港特別行政區的預算案須報中央人民政府備案。……"

3.1.7 有意見認為，這些規定並無違反《中英聯合聲明》。《中英聯合聲明》是一個國際條約，不同於國家的法律。這兩條規定並沒有違反《中英聯合聲明》，因為這兩條規定的內容，各方面均承認是香港政府一向的基本政策，若要維持香港的制度不變，這些政策也不應該變。為了保證不變，把這些基本政策寫進基本法是有需要的。這正是維持香港的資本主義制度和生活方式所必要的條件。

（有關基本法與《中英聯合聲明》的關係的問題，請參閱另一專題報告 -- "基本法與中國憲法及《中英聯合聲明》的關係"（諮詢報告(2)））

3.2 法律與政策

3.2.1 香港沿用的是普通法制度。這個制度在一九九七年後是將予以保留。普通法制度內的法律，必須清楚明確，使執法、司法，及普通人均容易明白遵守。法律內的規定均可在法庭內引用，作為是非的標準。

3.2.2 中國所行的是社會主義法律制度，法律內容通常不限於明確的規條，也包括了一些社會目標、政策目標及指引。有關此等內容的條文，在法庭內並不用來作一客觀的行為標準。但在社會主義制度下的立法原則，這些做法是容許而且普遍地存在的。

3.2.3 基本法是中國的法律的一部分，也是將來香港特別行政區的基本法律。有意見認為，基本法(草案)徵求意見稿內很多條文，均屬政策性或目標性，缺乏客觀標準，不能作為法律標準，將政策性條文寫進基本法，會引起下列問題：

(1) 對政府政策造成約束，使其失去伸縮性，不能應付不斷變化的社會發展。

(2) 條文內有關政策的字眼，如"低稅政策"，"基本平衡"、"提供環境和條件，鼓勵…""促進…"，並無客觀定義，不是法律語言，極難有客觀的執行標準。

(3) 容易引起訴訟，使政府無法運作。因為任何不滿政府政策的人士和機構，也可以違反基本法的理由，向法庭申訴以嘗試改變令他們不滿意的政府決定。

3.2.4 有意見認為，《中英聯合聲明》內的附件一，就是中華人民共和國對香港的基本方針政策的具體說明，故基本法內不包括政策是不可能的。

3.3 以法律限制政府的經濟活動

3.3.1 基本法(草案)徵求意見稿第五章第一百零五條及一百零七條，對政府的支出及稅收作出了規定。有意見認為，這是一個很好的做法。因為如政府的支出和稅收的權力受到限制，可防止政府的權力無限制地澎漲，使社會財富的創造和分配，仍然掌握在私人和市場的手中。這些條文限制了政府的經濟法權，實際保障了個人的經濟法權，是一立憲內容的創舉。

3.3.2 有意見認為，西方國家一些以修憲限制政府經濟權力的例子，並不可以引用到香港。很多有關的理論與建議，並無實踐的驗證，對其效果爭論也很大，不應硬套於香港。

3.4 增加中央人民政府干預的可能性

有意見認為，根據基本法(草案)稿求意見稿規定，人大常委會有權解釋基本法。現基本法(草案)徵求意見稿包括了這些對香港特別行政區內務的詳細規定，用詞又不明確，可引致中央人民政府以解釋基本法為藉口，影響香港特別行政區政府有關支出及稅收的政策。

(有關基本法的解釋權的問題，請參閱另一專題報告 —“基本法的解釋權與香港特別行政區的司法制度”(諮詢報告(2)))

3.5 維持信心

3.5.1 有意見認為，低稅政策及平衡和健康的政府財政狀況，是吸引及維持外國資金投資香港的必要條件。這些基本政策要寫入基本法，才能保證一個穩健的投資環境，令投資者有信心。

3.5.2 有意見認為，低稅及平衡的公共開支與香港過去的成功並不一定有關係，外來投資者考慮的因素很多，不單止是上述的兩個問題。

3.6 控制公共開支的澎漲

3.6.1 有意見認為，隨着政制的開放，各級議會引入普選的成份，政府的社會福利服務必然受到更大壓力。有些議員為了爭取選民而向選民承諾增加公共措施和福利。這些活動都會直接或間接地影響政府政策，使公共開支有很大的澎漲壓力。如對政府的開支及稅收，無相對的限制，就會造成高稅、高福利的社會，對香港的安定繁榮有影響。

3.6.2 有意見認為，民主開放的政制亦是一負責任的政制，不會引致不負責任的公共開支，祇有獨裁的政制，才會引致錯誤的開支和浪費公帑。

4. <u>解決方法建議</u>

4.1 删去全部或部分有關的條文

4.1.1 基本法只應寫上大原則，政策性條文應全部删去。

4.1.2 重要的政策可以寫上，例如對香港之繁榮安定一向有重大貢獻的政策當可寫入，其餘則予以删除。

4.1.3 由《中英聯合聲明》轉録的應予以保留，其餘的删除。

4.2 保留有關條文

4.2.1 保留政策性條文，但末句加上“根據社會需要及發展，自行制定其發展和改進政策”或類似字眼，以便特別行政區不致因受條文過份制肘而不能按社會發展而改進舊有政策。

4.2.2 部分政策性條文的實際運作意義不明確，將那些籠統的字眼改寫得清楚明確，或設一“釋義”部分以説明政策性條文內較含糊的字眼的意義。

4.3 另列為指導性條文

4.3.1 把政策性條文改寫為授權性條文，讓特別行政區在有關方面制訂合適之政策。

4.3.2 把政策性條文納入一“施政方針指南”，使其獨立於一章，但有一定的行政約束力。每年在香港特別行政區政府施政報告內加以修改，並在得到立法機關多數票通過後執行。

4.3.3 把政策性條文抽離正文，寫入一附件內。此附件乃一施政指引，不可在法庭中作訴訟援引，只作為政府制訂及施行政策時的依據。這可避免不必要之訴訟，也不會引致司法機關政治化。有關此附件之法律地位及處理方法(解釋、執行、和修改)有以下建議：

(1)此附件的地位為特別行政區政府在制定政策及法律時所應遵從的原則，並由特別行政區或其立法機關解釋和執行，而不是由法庭或全國人大常委會解釋。這樣會減少不必要的訴訟，人大常委會亦無須介入香港的內部糾紛。

(2)此附件為基本法的一部分，同為人大頒佈。其修改程序如基本法正文一樣〔見徵求意見稿第一百七十條)。特別行政區立法機關不能對此附件作出修改。

(3)此附件之修改，應較正文為易，因政策之適宜與否是受環境影響，要因時制宜，便得有相當的靈活性。故此，有意見認為，此附件應由特別行政區本身進行修改，但以不違反基本法為原則。具體建議為：“政策性條文的修改須經香港特別行政區立法機關全體成員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准。”

4.3.4 對政策性條文作出申明

無須把政策性條文抽出正文，但申明某條為政策性條文，只為政策指導而非具法律效力。其解釋、執行與修改與4.3.3的建議同。

4.3.5 對以上兩種處理方法皆有外國憲法例子：

(1)愛爾蘭憲法第四十五條規定了一些社會政策的指導原則，但訂明這是對立法機關的一般性指導原則，由立法機關全權透過立法來執行，法院無管轄權。

(2)印度憲法第四部分列出了一些國家政策的指導原則，並同時在其第三十七條規定這部分條文不由法院執行，但國家有義務在立法中實行這些原則。

(3)斯里蘭卡憲法第二十九條訂明，其第六章有關國家政策的指導原則和基本義務的條文並不造成法定的權利或義務，不由法院執行，法院不受理關於這些條文的投訴。

4.3.6 有意見懷疑，上述兩個提議若被採納，政策性條文的實質意義為何？如基本法有一部分的條文純為政策指引，法院對違反政策性條文的訴訟又不受理，因而没有直接的法律效力，那麼，列出此等條文的作用何在？為何不乾脆予以删掉？

4.3.7 支持這兩個建議的意見則認為，其意義在於當立法會議或社會人士討論有關之政策或法律時，可以條文為依歸、援引；政府行為若與之相違時，須作解釋交代，能促成輿論及監察力量，造成一種傾向或壓力，從而令特別行政區政府依循基本法的原則辦事。

5. <u>結語</u>

法律與政策是有一定的關係的。法律將一些政策的決定規定下來，讓有關方面依照執行，如執行上產生問題時，也可以用司法程序予以補救。但有些政策是不適宜以法律去保證其實施的，尤其是政治問題，其執行上的問題應由政治程序去解決。哪些政策應在基本法內以法律形式加以規限，哪些不應以此形式處理，就是這問題的核心。這是基本法起草工作的一個原則問題，對此問題的取捨，會直接影響到基本法的內容及他日“一國兩制”的運作。



# II 詳細或原則性的兩種寫法

——— 目 錄 ———

1. 前言

2. 涉及的條文

3. 討論重點

4. 建議

5. 結語



## 1. 前言

基本法（草案）徵求意見稿有些條文，對香港特別行政區的一些事務，作出了詳細的規定。對於基本法作為一份憲制性法律，是否應該對社會上的各種事務作詳細規定，有不同的意見；尤其是對《中英聯合聲明》没有詳細説明的，是否也應該在基本法內再作補充的問題，引起了很多討論。這問題與基本法（草案）徵求意見稿條文的內容雖無直接關係，卻是一個起草法律的基本考慮問題。如對這問題有充份的了解，可協助基本法的起草工作。

## 2. 涉及的條文

2.1 基本法（草案）徵求意見稿第三章對人權的規定

2.2 基本法（草案）徵求意見稿第四章對政治體制的規定

2.3 基本法（草案）徵求意見稿第五章對經濟的規定

2.4 基本法（草案）徵求意見稿第六章對教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務的規定

## 3. 討論重點

### 3.1 授權得詳細清楚

3.1.1 有意見認為，香港特別行政區没有剩餘權力，其權力只限於基本法內訂明的，基本法中没有寫明的便是特別行政區權力範圍以外的事。有見及此，基本法應把特別行政區管治事務悉數羅列，以防遺漏。徵求意見稿第十五條便是一個例子。此條試圖臚列出特別行政區自行處理的各方面的行政事務，以保障特別行政區的行政管理權。

3.1.2 有意見認為，憲法性文件有潛在的排他性，不在基本法中訂明的就意味着條文對之並不適用，這容易出現掛一漏萬的現象。正如有意見認為，第十五條遺漏了“環境”一項。

### 3.2 過份詳盡會缺乏伸縮性

詳盡的寫法亦引起基本法能否適應不斷發展的社會環境的疑慮。社會及公共事務正隨時代之發展而日新月異，若基本法寫得詳細及完備，它就得有經常性之修改，以配合社會發展的需要。以第十五條為例，“城市規劃”等就是新興事物，不難想像隨着社會複雜化和分工的發展，將來還會產生更多、更新的事物，屆時基本法便得加以修改。但修改基本法須經過一定的程序和相當的時間；而且，基本法是一部根本大法，不應動輒修改，以致損害其超然性及恒久性。

3.3 基本法的獨特性

3.3.1 有意見認為，基本法寫得如斯詳細，實與其獨特性有關。“一國兩制”是一個嶄新的概念，未有先例可援。基本法的作用就是要落實這個概念。因此，起草基本法就得照顧所有可能令“一國兩制”完善地運作的條件。所以，條文涉及之事物會粗細兼備。

3.3.2 另有意見指出，香港之繁榮實有賴其應變能力，若基本法訂得太死，不但不能確保現狀，反而令之束手縛脚，失却其最重要的靈活性。

3.4 寫法不一致

有意見指出，現時基本法(草案)徵求意見稿內有些條文是較為概括性的，但同時亦有些條文的內容極其具體。若概括性的條文已可以包括具體條文的內容，則再寫上具體條文不單會有重覆之嫌，且可能引起解釋上的混亂。以第二十一條為例，有意見認為，“有信仰的自由”已包括“有宗教信仰的自由”，如特別再寫上“宗教信仰”，則令人懷疑究竟“信仰”包括些甚麼。若“信仰”包括宗教信仰，但同時又另設一款寫明宗教信仰，則是否也需要寫上其他的例如政治信仰等？

3.5 確保現狀不變的考慮

3.5.1 因基本法為“一國兩制”得以落實的保證，有意見認為，寫得愈詳細，保證愈足；中央干預香港之機會便愈少。

3.5.2 另一方面，為求香港五十年不變，有意見認為，基本法應把現狀描繪得愈準確愈好，以讓特別行政區能加以遵從，確保現狀不變。

3.6 保障各界利益，增强信心

3.6.1 基於兩制之間的差異，各界別為使其利益不受內地社會主義制度的影響、不因中國恢復在香港行使主權而受到打擊，均要求在基本法內得到保障，為增强各界人士對“一國兩制”的信心，在基本法內對一些問題作詳細的規定，是有需要的。

3.6.2 但有意見認為，突出界別利益將引致各界利益糾紛介入基本法。在基本法中特別照顧某些界別利益，例如第一百二十四條所述：“香港特別行政區政府制定適當政策，促進和協調商業、旅遊業、房地產業、運輸業、公共事業、服務性行業，漁農業等各類行業的發展。”這將導致各界紛紛爭取在基本法保障其利益，易顧此失彼，引致無休止的紛爭。

3.6.3 有意見認為，過份照顧各界別利益，會導致社會整體缺乏綜合調和機制和一個發展的大方向。

3.6.4 有意見認為，社會權力分佈及利益階層的結構將在未來五十年內不斷改變，基本法詳細地把現時社會運作上之角色及其貢獻加以肯定及保障，不單令有關之團體及勢力各持其政，且還把社會割裂，而不是建立一個自行按社會權力結構轉變而調節的機制，這將加重未來政治體制之負荷。

4. <u>建議</u>

4.1 因為憲法性文件有潛在的排他性，所以應避免臚列性的條文，以免掛一漏萬，應以一能包含各細項的概括性條文代替之。

4.2 不應突出保障部分界別的利益，以免引起其他界別作同等要求，對基本法之修改施加壓力。

4.3 在決定由繁入簡時，須得考慮由有變無所引起的後果。基本法(草案)徵求意見稿中已寫有的，一旦被刪除，將會引起各有關界別某程度之震動。故須有足夠的溝通，令各方面清楚知道修改的目的只因技術考慮，並不等如有實質之改動。

4.4 把詳細的或臚列性的條文置於附件內，此附件的作用僅作為施政指導，而不作法庭援用，其修改較正文容易。這一方面可以更靈活地把新事物吸納於臚列性條文之內，另一方面又可保持相當彈性，令特別行政區之運作有更大的自主性；同時還可以保留此等條文於基本法內。有關做法可參考本報告第I部份之有關建議。

4.5 可在此等條文後加上一句："特別行政區政府在有需要時可按當時實際情況，自行作出合適之應變。"讓特別行政區政府可因時制宜。

5. <u>結語</u>

基本法作為一部法律，應該簡潔清楚，祇作一些原則性的規定。但另一方面，基本法是反映中國政府對香港的基本方針政策的文憲，這些方針政策有部份是很詳細的；而與此同時，香港社會上也有些人士強烈要求基本法對一些範圍內的問題，詳細寫清楚香港特別行政區內的有關政策。如何照顧這兩種不同的要求，是基本法起草工作中的一個困難。



# III “原有”、“原在”的定義

——— 目 録 ———

1. 前言

2. 涉及的條文

3. 主要問題

4. 有關的意見

5. 修改建議

6. 結語



1. <u>前言</u>

1.1 起草基本法其中的一個目的，就是要以基本法律規定香港現行的一些制度，使之得以保存。故“原有”、“原在”等字眼，多次出現於基本法(草案)徵求意見稿的條文內，但稿內並沒有對這些字眼下定義。

1.2 基本法正式通過的日期是一九九零年春季，特別行政區正式成立的日期是一九九七年七月一日，究竟這些“原有”的制度，應以什麼時間的情況為準呢，引起了很多討論。這些字眼牽涉到的日期，有三個可能性，它們是：

(1) 《中英聯合聲明》草簽的日期，即一九八四年底

理由：中國政府維持香港原有制度的承諾，是在《中英聯合聲明》簽署時作出的，這些字眼也可見於《中英聯合聲明》，故“原有”的標準，應以一九八四年底的情況作準。

(2) 基本法正式通過時，即一九九零年春季

理由：基本法將在一九九零年春季由全國人民代表大會通過，“原有”作為法律的字眼，當然應以該法律通過的日期為準。

(3) 中國對香港恢復行使主權時，即一九九七年七月一日

理由：基本法的生效日期，是一九九七年七月一日，故“原有”的意義，當以生效時的情況為準。

2. <u>涉及的條文</u>

出現這些字眼的條文包括：

2.1 第一章的第四、八條

2.2 第二章的第十七、十八條

2.3 第四章的第八十、八十五、八十六、九十、九十二、九十三、九十九、一百零一、一百零二條

2.4 第五章的第一百零七、一百一十、一百一十一、一百一十七、一百一十八、一百三十、一百三十三條

2.5 第六章的第一百四十二、一百四十八、一百五十、一百五十一、一百五十二、一百五十三條

2.6 第七章的第一百七十二條

3. <u>主要問題</u>

3.1 過渡期的改變

對“原有”一詞的意義的問題，主要環繞生效日期的前後時間內，有關方面政策的改變應如

何處理。在三個可能生效的日期下，即一九八四年底或一九九零年春到一九九七年七月一日之間，是否所有有關方面的政策均不能改變？又或一九九零年春之前，或一九九七年七月一日之前的所有改變，特別行政區也得完全接受下來。很明顯，以上兩種情況都會產生一定的困難。

3.2 維持原有制度與自治的關係

那些包含“原有”、“原在”字眼的條文，很多是指令性的，規定香港原有的某些制度、習慣做法予以保留。但基本法(草案)徵求意見稿內很多條文又規定香港特別行政區可自行制定有關的政策。這種一方面要保留原有的制度，另一方面又容許特別行政區自行決定這些事務政策的做法，不但前後兩者關係不清楚，更有前後矛盾之嫌。究竟原有的制度是否不能改變或“基本不變”？在這情況下，特別行政區自行決定有關的事務的作用又有什麼意義？這些條文的目的，很明顯一方面要照顧維持香港原有的資本主義制度和生活方式不變的要求，另一方面又要容許香港特別行政區享有高度自治，有權根據社會的發展對這些內部事務作出改變。但如何能兩者兼顧而不產生矛盾，就是起草問題的核心。

4. <u>有關的意見</u>

4.1 有意見認為，基本法內應寫明“原有”、“原在”等字眼所指的日期。

4.2 有意見認為，“原有”、“原在”應指一九九七年七月一日。

4.3 另一方面，隨着時代之發展，有些制度與政策必須加以改進，若寫上“原有”等字眼，將有令特別行政區有固步自封之嫌。

4.4 有意見認為，維持一些“原有”制度、政策和做法，是中英談判時定下來的，故應當以一九八四年底時的情況為準，但卻不等於這些制度和做法不可以改變，如有需要，在中英雙方取得諒解後，是可以改變的。改變後的情況，也就是一九九七年七月一日後特別行政區得維持的情況。

5. <u>修改建議</u>

5.1 有關未知“原有”何所指的問題，有提議認為，可以清楚列明日期，這亦為較精確之法律用詞。

5.2 仿效第八十五條及第八十六條的寫法：

第八十五條：“原在香港實行的陪審制度的原則予以保留。”

第八十六條：“香港特別行政區的刑事訴訟和民事訴訟中保留原在香港適用的原則和當事人享有的權利。”

此兩條使用了“原在”的字眼，較具彈性，不致過份束縛特別行政區的運作。

5.3 容許繼續發展

這方面可參照第一百五十三條的寫法：“香港特別行政區保持原有的社會福利制度，並根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展和改進的政策。”

## 6. 結語

有關“原有”、“原在”這些字眼的問題，是基本法起草工作的一個很特別的問題。各種意見的分歧並不在於原則或角度的分別。對於維持香港原有的一些基本制度，容許香港自行決定這些制度的進一步發展是各方面的共識，問題是如何在基本法內清楚地體現這兩個原則而不會出現矛盾的解釋。



# IV　指令性條文

——— 目　錄 ———

1.　前言

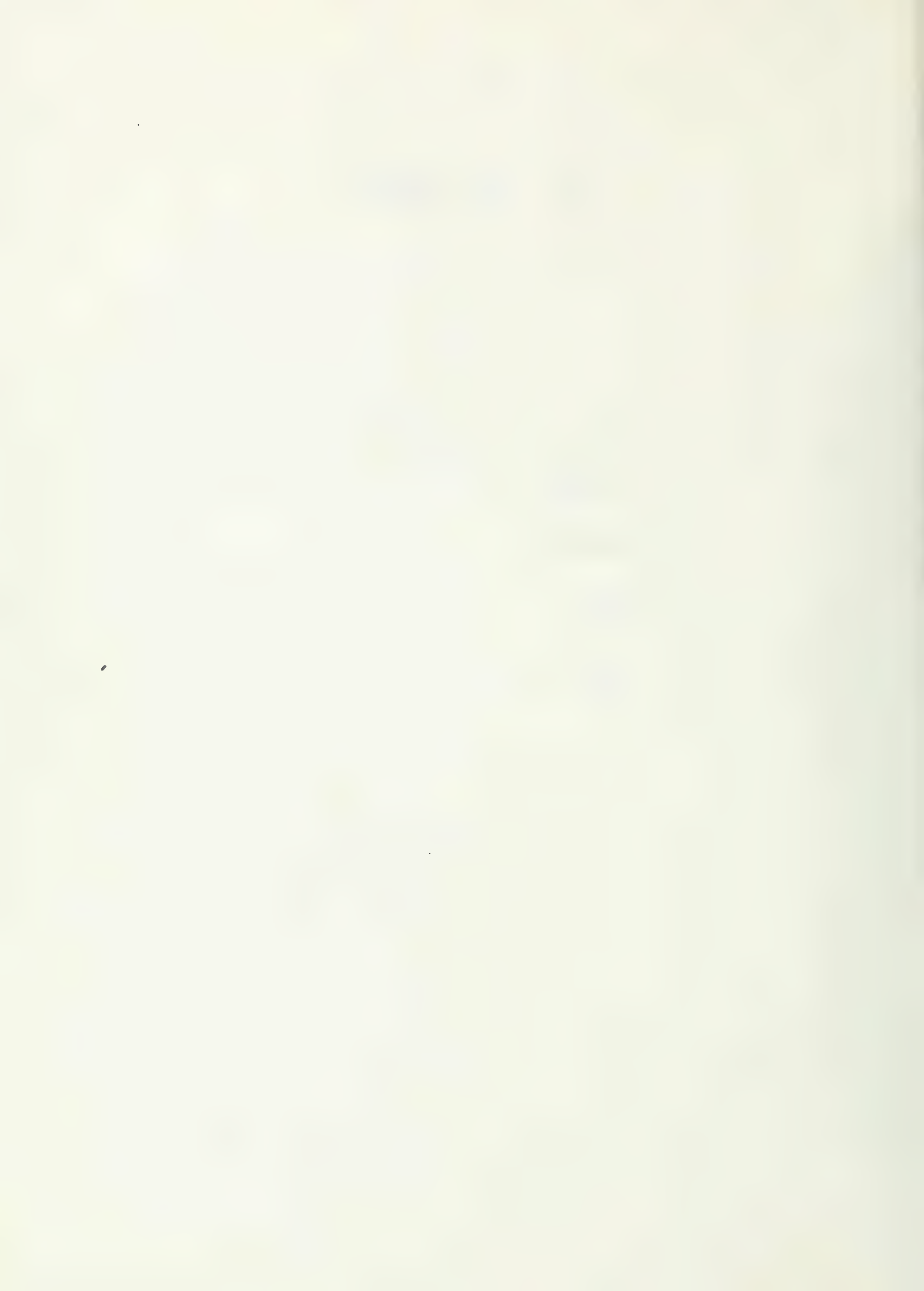
2.　涉及的條文

3.　主要問題

4.　意見

5.　建議

6.　結語



1. 前言

基本法(草案)徵求意見稿內，有些條文是給予香港特別行政區政府的指示，規定特別行政區政府需要處理的事務和方法。基本法(草案)徵求意見稿內，也包括了一些過渡性安排的規定，如第一屆政府的組織方法等。這些條文與一般的法律條文不同，性質與作用也不一樣。對基本法內應否包括，或如何包括這些規定，社會上引起了一些討論。

2. 涉及的條文

第八條：“香港原有法律……予以保留。”

第二十二條：“香港特別行政區應以法律禁止任何破壞國家統一和顛覆中央人民政府的行為。”

第九十九條：“香港特別行政區成立前在香港政府各部門，包括警察部門任職的公務人員均可留用，……。”

第一百條：“香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，……。”

第一百二十六條：“香港特別行政區成立前已批出、決定、或續期的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契約和與土地契約有關的一切權利，均按香港特別行政區的法律繼續予以承認和保護。”

第一百二十七條：“從一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期間批出的，或原沒有續期權利而獲得續期的，超出一九九七年六月三十日年期而不超過二零四七年六月三十日的一切土地契約，承租人從一九九七年七月一日起不補地價，但需每年繳納相當於當日該土地應課差餉租值百分之三的租金。此後，隨應課差餉租值的改變而調整租金。”

第一百二十八條：“原舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，……原定租金維持不變。”

第六章內保持教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務各方面的原有制度，辦法等條文規定。

3. 主要問題

基本法(草案)徵求意見稿有部分條文，規定了保留香港原有的某些制度，另有些條文則指令香港特別行政區需要執行的工作。這些條文的性質，類似中央人民政府對特別行政區政府的指令，特別行政區政府成立後，必須依照執行。各種意見對這些指令的內容，並不一定反對，但對應否把這類條文列在基本法內，或應以什麼形式寫出來，則有不同看法。

4. 意見

4.1 有意見認為，在有關的事務完成後，此等條文就再沒有意義，這些並非法律的問題，故不應列入基本法內。

4.2 有意見認為，這些條文不屬於基本法的範圍，與其他法律條文格格不入，破壞基本法本身的簡潔、明朗及貫切性。

4.3 有意見認為，這些條文差不多全部都是來自《中英聯合聲明》內的有關條款，不能撤銷。

4.4 有意見認為，這些規定對香港人的信心影響很大，關係到他們目前既已享有的權益能否在一九九七年後得以保存，如不寫進基本法，不能令人安心，破壞安定。

5. 建議

有意見認為，第十章"附則"是有關過渡問題安排的規定，故應將其餘九章內相同性質的條文移放到第十章"附則"內。

6. 結語

基本法(草案)徵求意見稿內的指令性條文，是根據《中英聯合聲明》寫成的，對保持香港原有的制度，實行"一國兩制"、"高度自治"都非常重要。這些內容需要有適當的方法，引申為香港特別行政區成立的基本方針政策。在基本法上寫上這些指令性條文，是否一個適當的或唯一的方法，還有沒有其他更好的寫法可令基本法在容納了這些內容後，仍保持清楚、簡潔和形式一致，這正是問題的核心。

# 基本法對人權的保障與兩個國際公約

——— 目錄 ———


1. 前 言

2. 基本法(草案)徵求意見稿及《中英聯合聲明》的有關規定

3. 人權的基本概念

4. 人權保障的內容問題

5. 權利與法律的關係問題

6. 權利和自由的限制問題

7. 人權保障的執行問題

8. 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》在港應用的問題

9. 結語



## 1. 前言

1.1 基本法（草案）徵求意見稿第三章羅列出香港特別行政區居民所享有的權利和自由，奠定了特別行政區居民人權保障的基礎。由於居民享有的權利和自由與他們的生活有直接的關係，因此社會人士對基本法規定下可以享有什麽權利和自由、基本法如何確保居民可享有這些權利和自由，提出了不少意見。

1.2 本報告首先就人權的基本概念作一説明，然後將各界人士就幾個環繞人權保障的主要問題所發表的意見整理，歸納在人權保障的內容、權利與法律的關係、權利和自由的限制、人權保障的執行的問題下，並將有關建議列出。另一與此專題有密切關係的兩份國際公約在港的適用問題，各界人士所發表的意見與以上幾個問題基本上有相關的地方，因這問題在徵求意見稿中有具體的説明，故各界人士對此提出不少意見及建議。本報告除了將有關意見羅列外，還提供一些背景資料，供起草委員會參考。

## 2. 基本法（草案）徵求意見稿及《中英聯合聲明》的有關規定

2.1 基本法（草案）徵求意見稿第三章第二十四至四十一條列出香港居民及其他人所享有的權利。

2.1.1 第二十四條：“香港居民，不分國籍、種族、民族、語言、性別、職業、宗教信仰、政見、教育程度、財産狀況，在法律面前一律平等。”

2.1.2 第二十五條：“年滿二十一周歲的香港特別行政區永久性居民，均依法享有選舉權和被選舉權。”

2.1.3 第二十六條：“香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、組織和參加工會、罷工的自由，集會、遊行的自由。”

2.1.4 第二十七條：“香港居民的人身自由不受侵犯。
香港居民不受非法逮捕、拘留或監禁。禁止以任何方法非法剝奪或限制居民的人身自由。禁止非法搜查居民的身體。”

2.1.5 第二十八條：“香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止非法搜查或非法侵入居民的住宅和其他房屋。”

2.1.6 第二十九條：“香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。”

2.1.7 第三十條：“香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。持有有效旅行證件的香港居民有旅行和出入境的自由，除非受到法律限制，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。”

2.1.8 第三十一條：“香港居民有信仰的自由。

香港居民有宗教信仰的自由，有傳教和公開舉行、參加宗教活動的自由。”

2.1.9 第三十二條：“香港居民有選擇職業的自由。”

2.1.10 第三十三條：“香港居民有進行學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由。”

2.1.11 第三十四條：“香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院申訴。”

2.1.12 第三十五條：“香港居民有享受社會福利的權利，勞工的福利待遇受法律保護。”

2.1.13 第三十六條：“香港居民的婚姻自由和自願生育的權利受法律保護。”

2.1.14 第三十七條：“香港居民享有香港特別行政區法律保障的其他權利和自由。”

2.1.15 第三十八條：“《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，通過香港特別行政區的法律予以實施。”

2.1.16 第三十九條：“香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。但此種限制應以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必需為限。”

2.1.17 第四十條：““新界”原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。”

2.1.18 第四十一條：“在香港特別行政區內的香港居民以外的其他人，依法享有本章規定的香港居民的權利和自由。”

2.2 《中英聯合聲明》附件一(十三)對特別行政區居民的權利和自由有以下的說明：

2.2.1 “香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術研究和信仰自由、住宅不受侵犯、婚姻自由以及自願生育的權利。”

2.2.2 任何人均有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師在法庭上為其代理以及獲得司法補救。任何人均有權對行政部門的行為向法院申訴。

2.2.3 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效。

2.3 基本法（草案）徵求意見稿與《中英聯合聲明》的內容基本上一致，如要比較兩者的規定，前者所包括的自由和權利比後者為多，而前者更為所包括的權利和自由予以較詳細的規定，並定下了限制性條文，作為保障特別行政區居民權利的憲法性依據。

3. <u>人權的基本概念</u>

3.1 人權的基本概念有兩種：一是天賦人權或自然權利的概念，認為個人享有的權利是生而有之，來自人的本質，故個人的考慮是視為首要；二是由群體或社會衍生個人權利的概念，認為人生活在群體中，才產生自由與權利的概念，故群體的考慮是被視為首要。

3.2 由於人群居而處，個人在行使其權利或自由時有可能會與另一個體或整體的權利和自由有所衝突，基於這原因，每個群體為了維護個人及整體的利益，便會制定法律來調解個人與個人之間的權利衝突，以及個人與整體的權利矛盾。因此，也產生了限制權利或自由的問題。

4. <u>人權保障的內容問題</u>

4.1 徵求意見稿第三章所包括的權利和自由，基本上已包括《中英聯合聲明》所列出的內容，但有意見認為，還有不少權利和自由應給予憲法性的保障，尤其是一些在《公民權利和政治權利國際公約》中明文保障的權利。

4.2 建議在第三章增加的保障內容

4.2.1 囚犯的基本權利

4.2.2 公平審訊的權利

4.2.3 在法律面前被承認為人的權利

4.2.4 免遭拘留為良心犯的權利

4.2.5 免受制裁於有溯及力的刑事罪

4.2.6 不會因無力履行契約而受到監禁

4.2.7 免受酷刑，或殘忍、不人道或侮辱的處遇或懲罰

4.2.8 免受強迫或強制勞役

4.2.9 生存的權利

4.2.10 有自由生活的權利

4.2.11 隱私權

4.2.12 得到身體與精神健康的權利

4.2.13 得到合理生活水平的權利

4.2.14 保持個人奉行的習俗的權利

4.2.15 接受教育的權利

4.2.16 在港合法居留的外國人的權利

4.2.17 兒童的權利

4.2.18 少數團體人士的權利

4.2.19 婦女的應有權利

4.2.20 弱能和弱智者的權利

4.2.21 老人權利

4.2.22 免受歧視的權利

4.2.23 財產私有權

4.2.24 勞工權利

4.2.25 服兵役的權利

4.2.26 接受資料訊息的權利

4.3 由於該公約比基本法(草案)徵求意見稿第三章所包括的權利有更詳細的寫法，社會人士便根據公約的有關規定作出補充建議：

4.3.1 關于宗教信仰自由

建議增加以下規定：

4.3.1.1 人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。

4.3.1.2 任何人所享有或採奉自擇之宗教或信仰自由，不得以脅迫侵害之。

4.3.1.3 人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制。任何限制衹可以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。

4.3.1.4 父母或法定監護人（有自由）確保其子女接受符合其本人信仰之宗教及道德。

4.3.2 關於言論、出版、新聞自由

建議增加以下規定：

人人有發表自由之權利，此種種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界、尋求、接受及傳播各種消息及思想的自由。

4.3.3 關於公平審訊的權利

雖然此項權利在第三章沒有包括，但第四章第八十六條則規定：“香港特別行政區的刑事訴訟和民事訴訟中保留原在香港適用的原則和當事人享有的權利。”因此，有意見認為，這權利不是在第三章沒有予以保障，而是保障不足。建議增加以下規定：受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

(甲) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被告被控罪名及案由；

(乙) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯說人聯絡；

(丙) 立即受審，不得無故稽延；

(丁) 如被告無力聘用辯護人，可得免費協助；

(戊) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應得免費傳譯服務；

(己) 不得强迫被告自供或認罪。

4.4 反對意見

4.4.1 有些重要的權利和自由屬於英國政府就兩份公約適用於香港時作出的保留部分，即使基本法（草案）徵求意見稿不提及這些權利和自由，也沒有違反《中英聯合聲明》。

4.4.2 有些重要的權利和自由屬於《經濟、社會與文化權利國際公約》中的規定，而香港不具備實施的條件，基本法（草案）徵求意見稿可以不提及這些權利和自由。

4.4.3 有些權利屬於《公民權利和政治權利國際公約》第四條的規定，這些在任何情況下都不得減免履行的規定，如強調基本法(草案)徵求意見稿一定要列明，就有吹毛求疵之嫌。

## 5. 權利與法律的關係問題

5.1 第三章中所列出的某些權利，如“選舉權和被選舉權”是“依法享有”，通訊自由、婚姻自由是受“法律保護”，人身自由不受“非法”侵犯。這些“依法享有”、“受法律保護”、“非法”等字眼，引起了很多不同的解釋及疑慮。

5.2 關於居民的權利和自由與法律規定

5.2.1 意見

5.2.1.1 根據目前的規定，居民祇能在法律容許下才可享有權利和自由，這不能令權利和自由植根於基本法中，因為立法機關可藉更改法律而侵犯居民所享有的權利和自由。

5.2.1.2 如立法機關不制定法律賦予有關權利和自由，居民便不能享有那些權利和自由。

5.2.1.3 如行政機關漠視人權而其對立法機關有很大的制衡力量，立法機關便會通過侵犯人權的法例。

5.2.1.4 根據資本主義的“自然權利”思想，人的權利和自由是不能任意侵犯的，所以立法機關不可侵犯人權。由於一九九七年後香港仍是資本主義社會，其對人權的保障應貫徹資本主義意識形態對人權的觀點。

5.2.1.5 本章所列的自由是在“受法律保護”下所享有的，這即是說，所列自由是在中央維護國家统一和領土完整的大前提下予以保護。

5.2.2 建議

5.2.2.1 基本法應訂明如何防止行政或立法機關侵犯這些自由。避免把保障這些權利的執行與否，交由立法機關規限。

5.2.2.2 基本法應列明各項權利有憲法的地位，法院有司法審查的權力，立法機關如通過任何違反這些權利的法律，法院可以宣佈某項法律因違憲而不予執行。

5.2.2.3 基本法應規定在立法及執法的過程中，應有適當的監察，以防止侵犯人權的行為。

5.2.2.4 只有繼續保持香港的普通法傳统，有别於內地的法制，按照香港發展中的客觀情況和價值觀立法，才可以保障居民權利。

5.2.2.5 應該刪除這些字眼。

## 6. 權利和自由的限制問題

6.1 第三章第二十九條列出限制本章規定的權利和自由的各項情況。一般人都贊同，為了維護

些個人與整體利益，有些權利是需要限制的。但有意見認為，有某些權利和自由是絶對的，在任何情況下也不能褫奪。至於哪些需要限制的權利和自由，應在甚麼情況下予以限制，限制的程度應是怎樣，是這問題的核心。

6.2 關於絶對的權利和自由

6.2.1 意見

6.2.1.1 根據《公民權利和政治權利國際公約》第四條的規定，以下的權利和自由在任何情況下都不能限制或褫奪：

(1) 生存的權利；

(2) 免受酷刑，或殘忍、不人道或侮辱之處過或懲罰；

(3) 免受充當奴工，作奴隸販賣；

(4) 不會因無力履行契約而遭受監禁；

(5) 免受制裁於有追溯力的刑事罪；

(6) 在法律面前承認為人的權利；

(7) 思想、信念及宗教自由。

6.2.1.2 以上的權利，除了宗教自由外，其他都不包括在第三章內。有意見認為應將以上權利加入第三章內，而這些權利和自由不受"依法"或第三十九條的限制。

6.3 關於人權和自由的限制

6.3.1 意見

6.3.1.1 雖然有某些權利是需要有所限制，但不同的自由有不同的限制標準，將所有自由的限制標準一併寫在第三十九條內，這籠統的安排是不恰當的，而且會導致侵犯權利的後果。

6.3.1.2 如香港特別行政區宣佈進入緊急狀態，有些權利是可得減免履行的，但需有清楚規定，否則特別行政區政府在處理緊急情況時，會受到不適當的牽制，或特別行政區政府會漠視憲法上對人權的保障，使人權蒙受不合理的侵犯。

6.3.1.3 由於基本法的解釋權在人大常委會，中國一向認為，集體利益高於個人利益，如不規定有些權利是絶對的，限制權利的法律會有可能出現。

6.3.1.4 對權利的限制必須作出準確的界定，或必須説明這樣的限制是法庭判案時必要的條件。

6.3.1.5 居民的權利應受法律保障，不應受法律限制。

6.3.2 建議

6.3.2.1 在基本法中訂明哪些基本權利不受或只可受哪些限制。

6.3.2.2 基本法應該規定特別行政區政府無權限制所有在第三章內列明的基本權利，以使這些權利牢牢植根於基本法內。

6.3.2.3 參考《公民權利和政治權利國際公約》第四條及其他限制自由的註明將第三十九條改寫，因為公約條文的寫法比第三十九條仔細及準確。

6.3.2.4 參考《加拿大權利和自由憲章》對第三十九條作出修改。

6.3.2.5 將《公民權利和政治權利國際公約》直接引入成為基本法的一部分，並刪除第三十九條。

理由：將國際條約內的保障條文完整地納入基本法，使保障人權的標準更趨國際化。

6.3.2.6 基本法應說明香港特別行政區在何種情況下可宣佈進入緊急狀態，並清楚註明何種權利在任何情況下都不得減免履行，何種權利在何種情況下可予以限制。

## 7. 人權保障的執行問題

7.1 第三章將一些權利和自由以法律規定，並將這些權利和自由約束於第三十九條款之下。這牽涉到立法機關如何立法執行保障權利和自由的問題，而權利和自由會在甚麼時候受到限制又與如何解釋第三十九條的規定有密切關係。

### 7.2 關於保障人權的法律的執行

7.2.1 意見

7.2.1.1 個人權利的保障有賴公正的司法程序。向法院提起訴訟權利、獨立的司法制度。司法補救的渠道，是人權的一個重要保障。

7.2.2 建議

7.2.2.1 個人應有權就違反人權的問題向法院提出申訴，法院可進行司法審查，宣佈有關違反人權的行為無效。

7.2.2.2 如香港目前的法律制度得以保存不變，包括公正的司法程序、向法院提起訴訟權利、獨立的司法制度，縱使一九九七年後沒有人權法案，居民權利也會得到保障。

7.2.2.3 中國可考慮加入一國際性的人權法庭，立法指明香港居民可以到該法庭起訴政府，而中國及特別行政區均承認該法庭的判決，以確保居民對人權保障的信心。

### 7.3 關於人權保障與基本法的解釋權

7.3.1 意見

7.3.1.1 有意見認為，香港通行的法律意識和法律制度，是基於人權是與生俱來的，不是國家賜予的；中國社會主義法律意識認為，人民的權利是國家通過法律給予人民或允許人民擁有的。這些基本差異可引致人大常委會對有關人權條文的解釋與香港通行的理解不同。

7.3.1.2 基本法的解釋權在人大常委會，但人大常委會對本港法律並不熟悉，也不能像法院一般直接接受有關居民權利受侵犯的申訴，而且未必可能在迅速的時間內決定某一條法例是否有違第三章的規定。

7.3.1.3 根據香港現行的制度，解釋法例是否違反法定程序或更高的法律的工作，一向由法院擔當。這安排的效果令人有信心。

7.3.2 建議

7.3.2.1 應由香港特別行政區法庭解釋有關人權的條文，如決定法例違反第三章，可將之撤銷或交回立法機關重議。居民權利的保障可說是不屬國防及外交的地方事務，香港法院對此應有最終解釋權。

7.3.2.2 香港法院應在全國人大常委會授權下擁有對第三章的完全解釋權，而香港的原訟法庭和終審法庭有權運用對基本法第三章的解釋權，宣佈有關法律是否違反基本法。較低級法院在審案時，如懷疑某條法律有違反基本法的可能，便應呈交原訟法庭作違反基本法的審查。倘若與訟任何一方不服原訟法庭的審查的判決，可要求上訴至終審法庭，終審法庭的判決是最終的。

## 8. 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》在港應用的問題

### 8.1 有關的條文

8.1.1 第三章第三十八條規定：“《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，通過香港特別行政區的法律予以實施。”

8.1.2 這一規定是根據《中英聯合聲明》附件一(十三)的以下內容而訂立的：“《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效。”

8.1.3 第三十八條說明了公約內適用於香港的條文，須立法機關立法實施，與由基本法第三章列出的權利和自由方式不同，前者所規定的權利和自由祇有地方性法律的地位，比基本法的地位為低。

### 8.2 關於兩份公約的執行方法

8.2.1 聯合國在一九四八年通過了《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)。這宣言的基本原則後來寫成了更具體的法律條文，這就是《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》。這兩個國際公約由一九七六年開始生效，但只是對簽署了公約的國家（即所謂締約國）有約束力。

8.2.2 這兩份公約有不同的執行方法

8.2.2.1 《經濟、社會與文化權利的國際公約》規定締約國要向聯合國經濟及社會理事會提交定期報告，報告締約國採取了甚麼措施去實現公約規定的權利。經濟及社會理事會在審閱報告及有關資料後，可向聯合國大會提交報告和建議。

8.2.2.2 《公民權利和政治權利國際公約》執行辦法有三種：

(甲) 締約國必須向一個人權委員會提交定期報告，報告其採取了甚麼措施使公約規定的權利生效。人權委員會的成員由締約國共同選出。

(乙) 如果一個締約國同意接受這種執行方法的話，另一個締約國可以就該締約國違反公約的行為，向人權委員會作出投訴。委員會在接到投訴後，可進行調解或斡旋，尋求解

決問題的方法。但人權委員會不是一個國際法庭，不可以對違反公約的締約國，進行司法審裁。

(丙) 由受違約行為影響的個人可在試盡一切解決途徑也無效後，直接向人權委員會投訴，但這辦法只適用於簽署了公約的《任擇議定書》的國家。

8.3 關於兩份公約在香港目前的執行方法

8.3.1 兩份國際公約目前在香港没有直接的法律效力，公約的規定不構成香港本地法律的一部分，但香港法律已在某些程度上包括了這些規定。

8.3.2 由於英國有保留地簽訂兩份國際公約，公約内有些條款是不適用於香港。

8.3.3 英國没有簽訂《公民權利和政治權利國際公約任擇議定書》，即是說香港人不能因其在該公約內有所保障的權利受到侵犯時，向聯合國人權委員會投訴。

8.3.4 英國在國際法上是有義務就兩份公約在香港的實施情況，向有關國際組織提交報告。如有人指稱英國在港作出了違反《公民權利和政治權利國際公約》的行為，該公約的其他締約國可以向人權委員會提出投訴。

8.4 關於兩份公約在一九九七年後在香港的作用

8.4.1 中國目前不是兩份公約的締約國，當英國在一九九七年將香港主權交還中國後，而中國仍未成為這兩份公約的締約國時，這兩份公約就不會根據國際法在香港有效。

8.4.2 由於第三章第三十八條已規定兩份公約目前適用於香港的規定將繼續適用，即是說公約在港適用的人權保障範圍，在一九九七年後也没有改變，在一九九七年前予以保留的權利條款在一九九七年後仍予以保留；條文更規定公約的適用條款會通過特別行政區的法律予以實施，這與目前的執行方法一致，由本地立法執行。

8.4.3 如中國在一九九七年後仍不是兩份國際公約的締約國，公約內有關國際監管的條文，雖然在一九九七年前適用於香港，但在一九九七年後它們對香港是無效的，所以香港在一九九七年後如何執行公約內的規定是不會受到人權委員會或其他締約國的監察，而中國也不需要向國際組織提交報告，這也是在一九九七年後有關兩份公約對香港的作用的改變。

8.5 關於通過法律實施兩份國際公約對居民的保障

8.5.1 意見

8.5.1.1 根據基本法的規定，公約條文除在基本法內已包納的內容外，能否實施全賴特別行政區立法機關會否立法將之實行，如立法機關不通過任何保障公約條文的法律，第三十八條的規定便形同虛設，特別行政區居民便得不到足夠的權利保障。

8.5.1.2 由於目前香港是透過法律，將公約條文實施。基本法的規定是基本上保留現有的制度，這即是說，縱使立法機關會通過法例施行公約條文，公約的實施將是不全面和不周詳的，而且那些法律也有被推翻的可能。

8.5.1.3 在第二章內有兩套保障人權的系統，一是兩份公約，二是其他列舉的權利，如兩個系統有抵觸的時候，特別行政區應取哪一系統為依歸是一個問題。

8.5.1.4 根據《中英聯合聲明》的規定：《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定繼續有效，但本章顯然不能實踐這承諾。

8.5.1.5 由於國際公約的一個主要目的是制衡立法機關，故國際公約的地位必須凌駕於普通法律之上，因此若國際公約只由特別行政區自行立法予以確定，便會喪失這種制衡地位。作為普通法律，立法機關可以隨時修改。因此，若日後立法機關通過一些削減或褫奪民權的法例，作為普通法律的國際公約，便完全發揮不到制衡立法機關的功能。

8.5.1.6 由立法機關立法確定居民的權利，並不一定意味立法機關會賦予國際公約的條文直接的法律效力。經立法機關可以詮釋或演繹公約內的部分條文，然後以地區法律加以實施，不及將公約納入基本法那麼有效和有系統。

8.5.1.7 將國際公約納入基本法，並不是完全沒有先例可援的，因國際公約也是普通的國際條約，將國際條約引進國家法律的例子比比皆是。另外，一些國家憲法規定，若行政機關簽訂了國際條約，而條約屬於可以自動生效的（self-executing），便可以馬上成為國家法律的一部分，毋須再通過立法機關。

8.5.2 建議

8.5.2.1 中國（包括香港特別行政區）成為兩份公約的締約成員

中華人民共和國（包括香港特別行政區）可以成為締約成員。中華人民共和國向人權委員會所作的定期報告，需要有一個單獨關於香港特別行政區的部分，這部分將由香港當局報告在香港特別行政區實施國際公約的情況。並且，香港特別行政區應簽署《公民權利和政治權利國際公約任擇擬定書》，從而讓特別行政區居民，在他們的權利受到政府侵犯時，以個人身份向人權委員會投訴，藉此進一步加强特別行政區居民的人權保障。中國可效法英國在簽署兩份公約後，對不適用於香港的公約條文，向聯合國作出聲明。

8.5.2.2 香港成為兩個國際公約的締約成員。

香港可以地區身份成為兩個國際公約的締約成員。根據《公民權利和政治權利國際公約》第四十八條《經濟、社會、文化權利的國際公約》第二十六條的規定："本盟約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本盟約締約國之任何其他國家簽署"，而香港現在以其本身的名義是聯合國兩個專門機關的成員，一是"世界氣象組織"（the World Meteorological Organisation）另一是"國際海事組織"（the International Maritine Organisation），香港更脫離英國成為"關稅與貿易總協定"（the General Agreement on Tariffs and Trade）的成員。

由於《中英聯合聲明》附件一（十一）有以下的規定："對中華人民共和國尚未參加而香港目前以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織。"基本法（草案）徵求意見稿第一百六十條也有此規定："對中華人民共和國尚未參加而香港已以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織。"

因此，香港是有足夠條件成為兩份公約的成員，藉此確保居民能享有公約條文中的權利。

8.5.2.3 加入條文規定任何與兩份公約有抵觸的法律均屬無效

有關方面應成為兩份公約的締約成員，藉此執行公約條文，並在基本法中列明任何與兩份公約或其基本條文有所抵觸的法律均屬無效。

為避免基本法條文與兩份公約的條文有所抵觸而產生的問題，基本法應訂明任何特別行政區的法律或基本法的條文，都不能限制兩份公約的條文。

8.5.2.4 將兩份國際公約或其有關部分列入基本法内

（甲）將兩份國際公約在港適用的條文列在基本法或其附件中，賦予其法律效力，使兩份國際公約對法庭發揮約束力。

理由：

(1)防止立法機關制定與公約相抵觸的法律，及避免兩國際公約的規定與第三章的規定有所衝突。

(2)可套用國際有關案例，作為借鏡。

(3)這做法使特別行政區的法源沒有衝突，因為兩份公約已成基本法一部分。

(4)很多國家都把公約寫在憲法中。

(5)因為修改基本法的程序很複雜，所以將公約寫在基本法是較為完善的保障。

(6)可免去具體立法的問題。

(7)根據國際慣例，國際法也可以是普通法的一部分，在法院審理案件時是不會有衝突。

(8)藉此採用一國際承認的模式。

（乙）將《公民權利和政治權利國際公約》或其在港適用的條文列在基本法或其附件中。

理由：

(1)保障香港人擁有的權利不會被政府剥奪。

(2)如《公民權利和政治權利國際公約》被納入基本法中，享有法律地位，當居民的權利受到侵犯時，可向司法機關提出控訴，司法機關則會根據基本法的條文作出裁決，以保障居民的權利。

(3)以期獲得國際間的監察。

(4)制衡立法機關訂立侵犯公民權利和自由的成文法律。

(5)該公約包括國際間廣泛接受有關公民及政治權利的政治、法律及哲學觀點。

(6)該公約的規定比基本法（草案）第三章的規定更為全面。

(7)將該公約納入基本法内，有助這些原則的國際化，與香港作為國際城市的情況一致。

(8)在未來數年内，這些原則會被其他國家和行政地區採納，作為其國内或區内法律，如香港特別行政區的基本法將這公約的條文納入，便可被作為援引，對促進國際間對公民及政治權利法律的統一有很重要的幫助。

(9)將該公約納入基本法實施比透過日後立法實施見優，因前者能表示有關方面對這些原則願作更大的承擔。

⑽該公約對公民及政治權利的保證，有助社會的健康發展，對香港的安定也有裨益。

(丙) 將兩份國際人權公約完全納入基本法或其附件中（由於中國政府對人權有不同概念，故須賦予兩公約憲法性地位）。

理由：

⑴英國目前對公約部分條文在港實施予以保留，在一九九七年後，這些條文不應再予以保留，免去殖民地色彩。

⑵由於中國不是兩份公約的締約國。如第三十八條引進《公民權利和政治權利國際公約》的條文時，第三章其他條文和國際公約條文相抵觸的問題可能會出現，在這情況下，應以國際標準作為準則，因國際公約包括了國際認可的人權標準。

8.6 關於兩份國際公約與第三章的比較

8.6.1 意見

8.6.1.1 兩份國際公約在措詞、句子結構和有關該項權利和自由描述的完整這三方面，都比基本法(草案)徵求意見稿嚴謹，故兩份公約比第三章更全面地保障人權。

8.6.1.2 兩份公約所包含的權利比第三章為多。

8.6.1.3 這兩份公約都有限制自由的條文。《公民權利和政治權利國際公約》的第四條是該公約的限制條款，內容比第三十九條仔細，該公約還註明每一種可受限制的自由在什麼情況下可受限制，在什麼情況下不得廢除。

8.6.1.4 本章是以中國憲法作依據的。社會主義國家的憲法祇强調經濟權利，貶低人民的公民權和政治權。

8.6.2 建議

8.6.2.1 制定人權法案

將香港居民應享有的權利和自由詳列在"人權法案"（Bill Of Rights）中，賦予其憲法性地位。任何由立法機關制定的法律都不得與人權法案有所抵觸，否則無效。"人權法案"由獨立的司法機關負責執行。制定人權法案的作用在防止立法機關濫用權力，侵犯人權。以《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》為基礎，為基本法制定一"人權法案"。該法案由特別行政區法院自行解釋。由於兩份公約所規定的保障是國際認可的，公約用法律語言寫成，並具中文本，因此將之寫成特別行政區人權法案不會有困難；再者，歐洲人權法庭可為特別行政區法院提供足夠案例，以供解釋法案參考，所以由特別行政區法院自行解釋法案也不會有問題。

8.6.2.2 重寫第三章

將《公民權利和政治權利國際公約》內有關權利內容的條文直接寫在第三章，然後再根據香港的獨特情況作增加、刪減或修改。這避免了第三章條文和國際公約出現衝突而產生的問題，而國際監督的條文也不會引入第三章內。如將來中國或香港特別行政區成為兩份公約的締約成員，香港可以用香港特別行政區的法律再規定國際監督的安排，祇要重寫後的

第三章能保留此可能性便可。這方法可借用國際的豐富案例去協助解釋第三章，彌補了成文法過於空泛的弱點，並將香港居民的權利保障提升至國際水平。

9. 結語

人權是基本法內的一個重要內容。對基本法內應包括什麼人權和提供怎樣的保障，正是各界關心的問題。這些問題不單只是他日香港特別行政區的內部運作，也牽涉到香港與內地兩制對這問題不同的看法，影響到中央與地方的關係。這些問題也涉及兩個國際公約，故也牽涉到中國的國際關係。本報告旨在將如何修改基本法(草案)徵求意見稿第三章內容的意見予以整理。因為維護人權是一共同的目標，故很多有關的意見並不是從正反的角度出發，而是提出了補充、改進及一些可行的其他辦法，以供修改基本法(草案)徵求意見稿參考用。



# 基本法與國籍

——— 目 錄 ———

1. 前言

2. 基本法(草案)徵求意見稿的有關規定及《中英聯合聲明》的有關內容

3. "中國公民"與基本法(草案)徵求意見稿有關規定的關係

4. 中國國籍法與國籍身份的問題

5. 雙重國籍的問題

6. 國籍與政治權利的問題

7. 國籍與主要官員的問題

8. 非中國籍人士成為中國公民的問題

9. 選擇國籍的問題

10. 其他建議

11. 結語



1. 前言

1.1 國籍問題與基本法(草案)徵求意見稿的條文沒有直接關係，因為條文沒有對香港特別行政區居民的國籍予以任何規定，其引起爭議的原因是徵求意見稿將香港特別行政區居民的永久性居民身份、參政權利、出任公職等與中國公民身份拉上關係。

1.2 國籍問題牽涉到中國國籍法在香港實施的問題，起草委員會內地委員也肯定中國國籍法在一九九七年後在香港施行。各界人士對中國國籍法不承認雙重國籍這原則發表了很多意見，因為在香港的特殊情況下，有很多香港人因具外國國籍而根據中國國籍法某些規定，喪失了他們原來的中國公民身份。根據徵求意見稿的規定，他們不能享有中國公民可得到的權利。雖然這些問題不是徵求意見稿討論的範圍，但直接影響到基本法內有關條文的訂定，故有需要將這問題加以全面的研究。本報告會首先就徵求意見稿與有關國籍問題的規定作一說明，然後將各界人士就中國國籍法在香港適用所引起的國籍身份的澄清問題、政治權利與國籍關係，以及主要官員的國籍問題所發表的意見加以整理，並將建議羅列，以供起草委員會參考。

2. 基本法（草案）徵求意見稿的有關規定及《中英聯合聲明》的有關內容：

2.1 基本法（草案）徵求意見稿中提到有關國籍的條文有以下八條：

2.1.1 第二十條：“香港特別行政區居民中的中國公民可依法參與國家事務的管理。
根據全國人民代表大會常務委員會確定的名額和代表產生辦法，由香港居民中的中國公民在香港選出香港特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作。”

2.1.2 第二十三條：“...香港特別行政區永久性居民為：(一)在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；(二)在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；(三)第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女。(四)在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人；(五)在香港特別行政區成立以前或以後第(四)項所列居民在香港所生的未滿二十一周歲的子女；(六)第(一)至(五)項所列居民以外在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人。......”

2.1.3 第四十四條：“香港特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。”

2.1.4 第五十五條：“...香港特別行政區行政會議的成員由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任......。”

2.1.5 第六十一條：“香港特別行政區的主要官員由在香港通常居住連續滿十五年的香港永久性居民中的中國公民擔任。”

2.1.6 第七十條:“方案一:...香港特別行政區立法會議主席由年滿四十周歲,在香港通常居住連續滿二十年的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。.....

方案二:香港特別行政區立法會議主席由行政長官(中國公民)兼任。”

2.1.7 第一百條:“香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員,但下列各職級的官員必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任:各司司長,副司長,各局局長,廉政專員,審計署署長、保安局副局長,銓叙局副局長,警務處長、副處長,外事處長、副處長,入境事務處長,海關總監。......”

2.1.8 第一百六十二條:“中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照,給在香港特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區的其他旅行證件。上述護照和證件,前往各國和各地區有效,並載明持有人有返回香港的權利。

世界各國或各地區的人入境、逗留和離境,香港特別行政區政府可實行出入境管制。”

2.2 《中英聯合聲明》對國籍問題在附件一第四節有以下的説明:

“香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員,各主要政府部門(相當於“司”級部門,包括警察部門)的正職和某些主要政府部門的副職除外。”

2.3 基本法(草案)徵求意見稿説明具備中國國籍者與外籍人士享有某些權利的分別:

2.3.1 永久性居民身份

非中國公民要成為永久性居民及將此資格傳給下一代比中國公民所需符合的條件不同;(第二十三條)

2.3.2 政治權利

祇有中國公民才可出任行政長官、行政會議成員、立法會議主席及全國人大代表;(第四十四、五十五、七十、二十條)

2.3.3 出任主要官員的權利

祇有中國公民才可出任主要政府公職,即基本法(草案)徵求意見稿列出的主要官員職位;(第六十一、一百條)

至於其他在政制架構中的重要職位如特別行政區終審法院的首席法官,其國籍身份如何則在基本法(草案)徵求意見稿並沒有提及。

2.3.4 獲發香港特別行政區護照的權利

祇有中國公民才可獲發中華人民共和國香港特別行政區護照;(第一百六十二條)

2.4 《中英聯合聲明》中方備忘録對港人的國籍身份有以下的澄清:

“根據中華人民共和國國籍法,所有香港中國同胞,不論其是否持有“英國屬土公民護照”,都是中國公民。”以上説明反映了以下的情況:

2.4.1 中國國籍法在一九九七年前已在香港適用；

2.4.2 因中國認為，香港自古以來都是中國的領土，所以沒有離開香港的中國籍人士在沒有依法申請並獲准退出中國籍的情況下，均仍是中國公民，即中國國籍法第九條的規定："定居外國的中國公民，自願加入或取得外國國籍，即自動喪失中國國籍"，並不適用於這類港人；

2.4.3 持有"英國屬土公民護照"的中國公民，允許在一九九七年後繼續在其他國家用英國公民(海外)護照作旅遊證件。

## 3. "中國公民"與基本法(草案)徵求意見稿有關規定的關係

### 3.1 "中國公民"與"永久性居民"的關係

3.1.1 國籍問題與永久性居民的定義有關係，但不等同。第二十三條列出六類有資格成為永久性居民的人士，其中包括非中國籍人士，因為根據第二十三條(四)、(五)項的規定：非中國國籍的人，需在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上，並以香港為永久居住地，他本人便可成為永久性居民，及其在香港所生未滿二十一歲的子女也具此資格。本條第(六)項也規定了在特別行政區成立前衹在港有居留權的人士，也可成為香港永久性居民。

3.1.2 中國公民與非中國公民要成為永久性居民需符合不同的條件。

3.1.2.1 中國公民者，衹需符合以下其中一項條件，便可成為永久性居民：

(1)在一九九七年七月一日以前或以後在香港出生；或

(2)在一九九七年七月一日以前或以後在香港通常居住連續七年以上。

3.1.2.2 非中國公民則需要符合以下二項條件：

(1)在一九九七年七月一日以前或以後在香港通常居住連續七年以上；及

(2)以香港為永久居住地。

3.1.3 中國公民與非中國公民也可將其永久性居民身份傳給其子女，但各有不同條件限制。在香港出生的中國公民或在香港通常居住連續七年以上的中國公民，在香港或外地所生的中國籍子女都可成為永久性居民；但在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國公民，只有在香港所生的子女才有資格成為永久性居民，這些子女在滿二十一歲後，便不能因父母關係繼續成為永久性居民，除非他本人能滿足居住七年並以香港為永久居住地的規定。由此可見，非中國公民在此所受到的限制較大。

3.1.4 根據目前香港法例，凡在一九八三年以前在港出生的人士，不管其父母是否香港人士，都是香港本土人士(Hong Kong belonger)，自動享有在港的居留權，這規定無國籍界限。在一九九七年後，中國公民與非中國公民分別要符合不同條件，才可成為永久性居民。正如上面所述，前者所要符合的條件較寬，後者較緊。由此可見，在一九九七年之後，外籍人士不可單靠在港出生而獲永久居留權，他們還需符合其他條件，這些條件都是基於他們不是中國公民而設的。

3.2 “中國公民”與“政治權利”的關係

3.2.1 基本法(草案)徵求意見稿規定，祇有中國公民才可享有以下的權利:

3.2.1.1 出任行政長官

3.2.1.2 出任行政會議成員

3.2.1.3 出任立法會議主席

3.2.1.4 參與全國人大選舉

3.2.2 除了以上的政治權利祇可由中國公民享有外，其他的政治權利，如出任立法會議成員，其他議會成員，其資格在徵求意見稿中沒有特別限制，除了第二十五條規定了投票者及被選人需為永久性居民及年滿二十一周歲。

3.2.3 各界人士對行政長官及全國人大代表由中國公民出任爭論不大，因為一九九七年後的特別行政區行政長官相等於目前的港督，而香港歷任總督都是由英廷委派的英籍人士擔任，一九九七年後中國恢復在港行使主權，行政首長由中國公民出任，一般人也認為理所當然的。至於全國人大代表由中國公民出任，也因為這關乎中國全國性事務，社會上的反對意見也很少。各界人士就此問題發表的不同意見，主要環繞在行政會議成員應否容納外籍人士或持外國國籍的中國人，以及立法機關成員應否亦只限中國公民出任的兩個問題。

3.3 “中國公民”與“主要官員”的關係

3.3.1 基本法（草案）徵求意見稿規定，祇有中國公民才可出任政府的主要官員。這安排影響到持外國國籍的港人，包括華裔及非華裔人士。對那些持外國國籍的現職公務員來說，這規定對他們仕途的發展加上額外條件，就是要他們放棄其外國國籍；至於非中國公民，他們需要申請入籍中國，在獲批准後才有資格出任主要官員，各界人士就此規定對人才外流、公務員的工作士氣等的影響，發表了不少意見。

## 4. <u>中國國籍法與國籍身份的問題</u>

4.1 國籍與護照

任何人是否具有中國國籍，應根據中國國籍法來决定的，不是根據他們持有甚麼國家的護照。很多人以為凡持外國護照的華裔人士便不再是中國公民，這是不正確的，因為在中國國籍法中，沒有任何規定指出持有外國護照是喪失中國國籍的唯一條件。相反，也沒有規定訂明，持有中國護照便擁有中國國籍。因此，具有中國國籍身份與持有任何種類的護照是兩回事，没有必然的關係。

4.2 《中英聯合聲明》中方備忘録的有關聲明

《中英聯合聲明》中方備忘録已對祇持有“英國屬土公民護照”或“英國公民(海外)護照”的香港中國同胞不一定只限於此國籍身份有清楚的交代，説明他們都是中國公民，因為中國政府一直都認為他們是在中國的領土上居住。

4.3 中國國籍法的解釋問題

然而，除了以上的情況外，有很多香港居民對本身的國籍身份不清楚。在中國國籍法中，對香港居民影響較大的有第四條、第五條、第九條及第十七條。

4.3.1 因父母的國籍身份而影響本人的中國國籍的問題，與中國國籍法第四條、第五條有關：

第四條：父母雙方或一方為中國公民，本人出生在中國，具有中國國籍。

第五條：父母雙方或一方為中國公民，本人出生在外國，具有中國國籍。……

有很多香港居民都不清楚他們是否中國公民，或不知道自己是否已自動喪失了中國國籍，所以他們在中國或外地所生的子女是否可具中國國籍便成疑問。

4.3.2 因“定居外國”、“自願加入或取得外國國籍”的界定而影響中國國籍身份的保留或取得的問題。

4.3.2.1 根據中國國籍法第九條的規定，“定居外國的中國公民，自願加入或取得外國國籍的，即自動喪失中國國籍”。祇有那些“定居外國”及“自願加入或取得”外國國籍的香港原中國公民，才會自動失去其中國國籍。但是，有些香港居民的外國國籍不是因“定居外國”而取得的，而有些不是因“自願”而取得的，更有些既不是“定居外國”也不是“自願”而取得的。以下是有關這方面的一些問題：

(1)原為中國公民，在沒有離開香港的情況下歸化入他籍，即是沒有“定居外國”而自願取得外國國籍，他是否仍可具有中國國籍？

(2)原為中國公民，在外國居住，因婚姻關係而取得有關國家的國籍，即是說他“定居外國”但不是“自願”取得外國國籍，他是否仍有中國國籍？

(3)原為中國公民，在沒有離開香港情況下，因婚姻關係取得外國國籍，即是說他既沒有“定居外國”又不是“自願”而取得外國國籍，他是否仍有中國國籍？

4.3.3 另一與“定居外國”有關的條文是第五條：“父母雙方或一方為中國公民，本人出生在外國，具有中國國籍；但父母雙方或一方為中國公民並定居在外國，本人出生時即具有外國國籍的不具有中國國籍。”根據這規定，父母雙方或一方為中國公民，本人，在以下的情況下不具中國國籍：

(1) 父母雙方或一方定居外國，及

(2) 本人出生時即具有外國國籍。

4.3.3.1 在香港的特殊情況下，有些香港居民在出生時便取得外國國籍，但其中國籍的父或母沒有定居外國，換句話說，他們在第(2)種情況下取得外國國籍，第(1)種情況對他們並不適用，那麼他們能否具有中國國籍呢？

以下是有關這方面的一些問題：

(1)父母雙方或一方為中國公民，定居香港，本人在外國出生，因出生地的關係取得外國國籍，他是否具中國國籍？

(2)父母一方為中國公民，定居香港，本人在香港出生，因其父母一方的外國國籍在出生時取得外國國籍，他是否具中國國籍？

(3)母親為中國公民，定居香港，父親為外籍人士，定居外國，本人在香港出生，因父親的身份在出生時取得外國國籍，他是否可具中國國籍？

4.3.4 因一九八零年前國籍身份“繼續有效”而影響中國國籍身份的保留問題，與第十七條規定有關，這規定註明：

“本法公佈前，已經取得中國國籍的或已經喪失中國國籍的，繼續有效。”

4.3.4.1 這規定牽涉的問題有：

(1)“已經取得”和“已經喪失”是根據舊例，還是根據新法的規定？

(2)在一九八零年具有中國國籍者，同時持有外國國籍，他的外國國籍在中國國籍法於一九八零年公佈後會否影響他繼續擁有中國國籍，即在中國立法不承認雙重國籍後，對立法前持有雙重國籍的人士，中國不承認的是其中國國籍，還是他的外國國籍？如這類人士不能繼續持有雙重國籍，應以甚麼標準作取捨？他們是否有選擇的權利？

4.4 “不承認雙重國籍”的意義

從上列的情況來看，未有依照中國國籍法退出中國籍的人士，雖然他們可能已取得他國國籍，但他們仍具有中國國籍。依照中國國籍法，這些人士的他國國籍，將不被承認。故此，中國不承認雙重國籍的政策，並不會令一些取得外國國籍的中國人，自動失去中國國籍。在中國的領土內，根據國籍法，他們亦不能以外國國籍來尋求他國的外交保護。

4.5 關於澄清國籍身份的問題

那些對本身國籍身份不明白，或因為其父母的國籍身份不明而對其本身國籍身份也不明白的人士，他們應向那一政府機關查詢，是有待澄清的問題。

## 5. 雙重國籍的問題

5.1 中國國籍法是不承認雙重國籍的，原具中國國籍者，在中國國籍法有所規定的情況下取得外國籍，便再不具有中國國籍，不是中國公民，因此需接受徵求意見稿為非中國公民而定下的國籍限制。

5.2 為了解決因國籍限制而引起的種種問題，有建議提出，希望中國修改中國國籍法，在香港承認雙重國籍，以下是有關的具體建議：

5.2.1 修改中國國籍法，另訂一類中國國籍為“中國公民（香港）”

5.2.1.1 原為中國公民的香港居民，可在一九九七年後向中國政府作一聲明，恢復其中國國籍，列入中國公民（香港）一類。這恢復中國國籍的方法與現行的方法不同，因為不需要中國有關方面批准，而且在手續上祇需作一聲明，中國可對其外國國籍不予承認，但不強迫這些人退出他國國籍。

5.2.2 修改中國國籍法，容許雙重國籍

5.2.2.1 修訂中國國籍法，根據香港的特殊環境，容許持外國國籍的港人保留其在外國的居留權，其中國國籍不受影響，但他們不可以在中國的領土內，尋求外國的外交庇護，這等於中國承認該等人士的中國國籍而不承認其外國國籍。

5.2.2.2 在持有外國國籍的原中國公民中，有部分是旅居海外的新界原居民的子女，這些子女在外國居住，取得外國國籍，並定居外國，根據中國國籍法的規定，他們是不具有中國國籍的。有意見認為，中國應考慮給予這類人士中國公民的資格，或承認他們具有中國國籍。

5.3 支持中國在香港承認雙重國籍的意見：

5.3.1 能照顧到外籍華人的民族感情，因為很多外籍華人（當然也包括從香港去外國定居的港人）雖然在他們的政治身份上選擇了外籍的身份，但是在心態上却没忘懷他們仍是炎黄子孫。所以，容許雙重國籍就可以適當地照顧到這些人的民族感情，並且有利於調動這些人的積極性，對國內的各個領域，包括科技，經濟，文化的發展作出貢獻。當然，也不排除他們會對香港作出的貢獻。

5.3.2 如中國不承認雙重國籍，持外國國籍的港人便成二等公民；

5.3.3 有意見認為，由於這安排在澳門可行，相信在香港也不困難。

5.3.4 有利於與台灣談判兩岸統一的問題，因為台灣是容許雙重國籍的。



5.4 反對中國在香港承認雙重國籍的意見：

5.4.1 承認雙重國籍是有違體現國家統一和主權的原則；

5.4.2 基本法內有關國籍限制所造成的影響，不足以成為要求中國修改其國籍法的理由。

5.4.3 認為實行雙重國籍便可以解除一切限制的想法可能只是一厢情願而已。

5.4.4 要促進香港繼續成為國際城市，不必要放寬國籍限制，容許雙重國籍。

5.4.5 有民族感情的華人未必想當中國公民，移民他國的香港人，只希望在政治地位上取得外國公民的身份，而不是想放棄他們在血緣上仍是中國人的身份。他們在政治上的抉擇應予以尊重。

5.4.6 如承認雙重國籍的出發點是希望香港走向國際化，從而使香港可以成功地獨立運作，這對在香港培養“一國兩制”的社會意識增加困難。

5.4.7 如果單獨容許香港中國公民擁有雙重國籍而不顧整體中國利益，這是自私的表現。

5.4.8 如中國對特別行政區内的華裔人士，不論其是否持有其他國家的護照，一律給予一種所謂“中國(香港)公民”的特別地位，以迴避國籍限制，則更會導致對持外國護照的非華裔永久性居民明顯的種族歧視，因那時政治權利的劃分實際上並不是以國籍為準則，而是以種族血裔為依據，其引起的後果很大。

5.4.9 如中國承認雙重國籍，即對某一階層的人士給予特權，而這類人士多是較富裕的，這更會將社會劃分為兩部分，一為富裕者、在管治地位者外國人；另一為貧窮者、被管治者及没有持外國國籍的中國人。這現象會製造危機，特別在經濟衰退時會觸發起種族主義情緒，所引起的後果會很嚴重。

5.4.10 容許雙重國籍可能會引起雙重效忠的問題。

5.4.11 容許雙重國籍可能會打擊民族氣節。

5.4.12 承認雙重國籍，祇持有中國籍的香港居民便會淪為二等公民。這對他們願意留在香港效力是不公平的。

5.4.13 承認雙重國籍對確保人才回流，遏止人才外流沒有幫助，因為移民他國者，最主要的考慮點不是在一九九七年後的參政機會，而是在一九九七年後的生活水平及自由是否得以保持，所以如要吸引人才回流，最重要的是在一九九七年後香港能給予他們遠勝於外國的服務條件；

5.4.14 如承認雙重國籍，那些藉持外國國籍避免承擔中國公民義務的原中國公民，便會仍然是中國公民，他們的"政治保險"便打了折扣，因而影響他們回港工作，所以承認雙重國籍對吸引人才回流起不了很大作用；

5.4.15 將香港同胞稱為"中國(香港)公民"，便是將中國公民分類，這是殖民統治的表現，也是有違體現主權的做法；

5.4.16 容許雙重國籍可能會鼓勵移民，因為身兼外國國籍的中國公民總比祇是中國公民者在政治保護上有利；

5.4.17 在外交上會產生很大的困難，因為目前世界上絕大多數的國家都不承認雙重國籍。中國如要恢復承認雙重國籍，也要花費很大的功夫去獲取這些國家的同意，而這些國家對中國要恢復承認雙重國籍這一措施的意圖也並不容易了解。這會使中國在處理國際關係中產生新的問題。

5.4.18 如果中國得不到不承認雙重國籍的國家的理解，而片面容許雙重國籍的話，反而會對僑居該國的華僑產生不利的因素。

5.4.19 對移民他國並取得當地護照的香港人，他們再不能享有香港人的福利，在港也沒有居留權，這對移民潮可起抑止的作用。

## 6. 國籍與政治權利的問題

6.1 基本法(草案)徵求意見稿規定，只有永久性居民中的中國公民，才可出任以下政治職位：

(1) 行政長官

(2) 立法會議主席

(3) 行政會議成員

(4) 全國人大代表

換句話說，凡抵觸中國國籍法的規定而喪失中國國籍的原中國籍人士，如那些因屬於中國國籍所規定的情況下取得外國國籍者，以及在香港的外籍人士，都不享有以上的政治權利。

6.2 關於放寬政治權利的國籍限制

6.2.1 容許外籍人士享有某些政治權利，如行政會議成員，因為一般意見都認為，行政長官、立會議主席及全國人大代表須由中國公民出任，是理所當然的事。但行政會議成員則無須有此限制。

6.2.2 中國在香港承認雙重國籍，容許持外國國籍的香港人保留其中國公民的身份，從而享有上述的政治權利。

6.3 關於外籍人士出任行政會議成員

6.3.1 支持意見主要有：

6.3.1.1 行政會議只屬諮詢性質，容納外籍人士參與，有助吸納人才；

6.3.1.2 如外籍人士出任立法機關成員不會產生效忠問題，他們出任行政會議成員也不成問題。

6.3.2 反對意見主要有：

6.3.2.1 行政會議是特別行政區政府的權力中心，其成員由非中國公民出任是有違中國主權的表現。

6.3.2.2 現在規定的國籍限制，皆屬原則性的最低限制，這對外籍人士在香港工作和發展沒有影響。在參與政府事務上，他們仍可擔任公務員、政府部門的顧問、公共決策諮詢組織以至公共管理機構的成員、法官、立法機關成員等。再者，他們享有選舉權，他們可運用此權力影響行政長官和立法機關的產生。因此他們在一九九七年後在港是不會受到歧視的，其利益在制度上已受保障，也不可說他們會被視為“次等公民”；

6.3.2.3 世界上任何開放讓外籍人士定居的國家和地區，本國公民與外籍人士的政治權利總有不同程度的區別，故讓在港的外籍人士及已取得外國國籍的港人和中國公民在政治參與權上完全平等，是於理不合的；

6.3.2.4 依《公民權利和政治權利國際公約》，政治選舉權是特定國籍下的公民權利，而非不分國籍的居民權利；

6.3.2.5 對外籍人士放寬政治參與的國籍限制，不會加強投資者的信心，因為他們對香港的信心是建基在香港能否為他們提供健全法制、公平及有利可圖的投資環境。能否參與管治香港事務對他們影響不大；

6.3.2.6 如中國放寬參政的國籍限制，外籍人士的效忠問題便會產生。

6.4 關於中國在香港承認雙重國籍，容許持外國國籍的香港人享有徵求意見稿規定的政治權利

6.4.1 支持意見主要有：

6.4.1.1 由持有外籍護照的香港人當特別行政區行政首長，有利於維持特別行政區的獨立性，因持有外籍護照者有了安全撤退之路，故在把持香港作為“一國兩制”中的另一制的自治路線時就會較為堅定，不易受中央領導階層的干預；即使有干預的情況出現，他也無須為了將來自身的安全而犧牲特別行政區的利益來作妥協。

6.4.1.2 有利於人才回流，因為在這轉折時期移居海外的人其實並沒有決心與香港完全割斷關係，很多人作了移民之後還是會回來的。但是如果在政治上把他們的一些權利剝奪了，如：不能當行政長官或主要官員或其他行政要職等，那就會影響到他們回港的積極性。再者，對這些人而言，當不當行政長官或主要官員其實並不重要，因為也不是每個回來定居的人都希望能當上這些要職，只是如果在基本法上規定了他們沒有資格當這些要職，他們就會覺得他們並不受到特別行政區政府的重視，而會影響到他們回來定居的積極性。

6.4.1.3 現行的國籍限制會造成人才損失，因為社會上很多持外國國籍的人士是管理階層，具專業知識，甚至是政治家，他們當中有很多世世代代在港居住，現行規定不賦予他們參政權，在香港居住滿七年的中國人反而可享有這權利，殊不公平。

6.4.1.4 關於效忠問題。由於香港祇是一個地區，在一般的情況下不會與國家有什麼衝突，而且國防、外交也不屬於特別行政區政府管轄的範圍。倘若在特殊的環境下，出現了有利益矛盾的時候，有關人士可以用放棄投票方法來避免衝突。

6.4.1.5 容納外籍華人永久性居民參政，展示香港邁向民主。

6.4.2 反對意見主要有：

6.4.2.1 如容許雙重國籍是讓持外國國籍的人士當行政長官來抗衡中央政府，這想法是有待商榷的，因為香港與中央人民政府對抗，對香港來說不是好的；再者，不是祇有持外國國籍的香港人才肯為特別行政區向中央爭取利益，維持特別行政區的獨立性；

6.4.2.2 由持有外國國籍的香港人來當行政首長會影響特別行政區投資環境的穩定性；

6.4.2.3 過份眷顧非中國公民(包括已移民的中國人)，給予他們與中國公民同樣的政治權利，對後者不公平，甚至鼓勵移民；

6.4.2.4 一些人居於香港而持有外國國籍，這反映出這些人對香港缺乏歸屬感、對中國、“一國兩制”、或“港人治港”没有信心，因此他們難獲民衆信心，支持他們出任重要政治職位；

6.4.2.5 持外國國籍的人在香港尋求政治利益是自私與貪婪的行為；

6.4.2.6 即使持外國國籍的香港人可享有有關的政治權利，已移民他國的香港人也不會回流，因為他們移民的原因主要是害怕一九九七年後香港生活程度和自由比一九九七年前差，而不是政治權利上；反而這安排會鼓勵移民。

6.5 關於收緊政治權利的國籍限制

6.5.1 限制持外國國籍的香港人及外籍人士出任立法會議成員，只准香港永久性居民中的中國公民享有此政治權利。

6.5.1.1 支持意見：

(1)立法機關作為政權的重要組成部分，理應由中國公民出任，以體現主權及保障香港居民福利；

(2)世界没有任何國家的立法機關是由非本國國民所組成的；

(3)如非中國公民的立法機關成員不效忠中國，他們在立法機關中的決定可能出現偏離中國利益的情況；如非中國公民的立法機關成員所效忠的國家與中國有利益衝突時，所產生的效忠問題便會十分明顯；

(4)由香港的中國公民出任立法機關成員，祇會締造適合國際投資的公平環境；

(5)開放立法會議讓外籍人士參與，對遏止人才外流及吸引人才回流是無濟於事的，因為香港人移民主要是害怕在一九九七年後的生活水平、自由比一九九七年前差；

(6)如所有立法機關成員都是非中國公民，須由中國公民出任的立法機關主席如何產生？須由中國公民出任的行政機關成員(其中來自立法機關者)如何產生？

6.5.1.2 反對意見主要有：

香港百年來屬於多民族社會、華洋之間相處和睦，非中國公民出任立法機關有利香港經濟發展，有利銜接，而且香港不應有種族歧視。

6.5.1.3 其他意見

立法會議產生辦法的四個方案均寫上“選舉細則是由香港特別行政區以法律規定”，這意味着對外籍人士參與立法會議問題可留待一九九七年後由香港決定。

6.5.2 持雙重國籍的人士不能享有選舉權和被選舉權，因為這政治權利會影響社會大局，故不應賦予已入籍他國，顯示對香港並無歸屬感的人士。

## 7. 國籍與主要官員的問題

7.1 基本法(草案)徵求意見稿規定，只有永久性居民中的中國公民才可出任主要官員。現為非主要官員職級的外籍公務員，他們的晉升機會便因此受到影響，如他們現已是主要官員，一九九七年後，便要放棄其所持的國籍，並加入中國國籍，才可以繼續出任主要官員。

7.2 關於放寬主要官員的國籍限制即如政治權利的國籍限制，有關建議有兩種：

7.2.1 容許外籍人士出任主要官員；

7.2.2 中國在香港承認雙重國籍，容許持外國國籍的香港人保留其中國公民的身份，從而可出任主要官員。

7.3 關於容許外籍人士出任主要官員

7.3.1 支持意見主要有：

7.3.1.1 現行安排將會嚴重打擊現職公務員的士氣，尤其是持外國國籍並出任政務官職級的本地公務員，因為他們在未來十年的晉升機會會受障礙；這會導致人才外流的問題；

7.3.1.2 大部分持外國國籍的人士其中包括華裔人士，都是很有才幹的，對維持香港的繁榮安定很有貢獻，現行安排會限制了政府吸納人才，導致政府管治階層的水準降低。

7.3.1.3 各級主要官員既然由行政長官提名並報請中央人民政府任命，就毋須在基本法中加以國籍限制。

7.3.1.4 非中國籍人士在政府部門任職，應與中國籍人士享有同樣待遇，藉此，非中國籍人士也可為香港的繁榮出力。

7.3.1.5 香港不是一個主權地區，只是中國的地方特別行政區，直轄於中央人民政府，而中國也承諾維持香港的繁榮安定及國際金融中心的地位。在這情況下，容許中國血統的香港永久性居民出任特別行政區政府要職，未必一定有損國體，反而可以表示中國要維持香港作為國際金融中心的決心，對香港有很大裨益。

7.3.1.6 香港特別行政區的主要官員的任免，會因政治的關係而没有太大的保障。如要求每一位有志於在主要公職上效力的香港人放棄其外國國籍，而作出終身為中國公民的選擇，這未免有點不顧現實。

7.3.1.7 如外籍人士出任立法機關成員不會產生效忠問題，他們出任主要官員也不應成問題。

7.3.2 反對意見：

7.3.2.1 限制外籍人士擔任政府公職的級別，是改變本港殖民地政制架構的必要措施，而且有利於香港中國公民人才的挖掘與培養。

7.3.2.2 在基本法里應列明凡取得外國國籍的香港人士，均不能擔任高級職位。原因是恐怕日後他們離港後會嚴重影響特別行政區的穩健性。

7.3.2.3 外籍人士在將來擔任特別行政區政府公職，負責技術性、顧問性職務，處於中層而非決策層是可以接受的，這可讓有意為香港貢獻才智的外籍人士留港服務。

7.4 其他建議

7.4.1 應以香港居民居港的時間作為出任主要官員的條件。

7.4.2 為了維持香港的繁榮安定，對那些按一九八五年五月二十八日規定的永久性長俸制受聘於香港政府的人士，應授於中國公民身份。在理論上，按這安排合資格當主要官員的外籍人士的人數不會很多。

## 8. 非中國籍人士成為中國公民的問題

8.1 關於香港持有“英國屬土公民”或“英國公民(海外)”護照的非華裔(例如葡裔、印巴裔)居民的情況。這些人就算世代居留及在香港出生，如果祖先之中没有人是中國籍的，便不能根據中國國籍法第四條的規定擁有中國國籍。

8.2 然而這並非排除他們成為中國公民的可能性。首先，中國國籍法第二條註明：“中華人民共和國是統一的多民族的國家，各民族的人都具有中國國籍。”在理論上没有任何理由不容許他們成為中國公民。其次，第六條又註明：“父母無國籍或國籍不明，定居在中國，本人出生在中國，具有中國國籍。”最後，還可以依據第七條申請中國國籍。“外國人或無國籍人，願意遵守中國憲法和法律，並具有下列條件之一的，可以經申請批准加入中國國籍：(一)中國人的近親屬；(二)定居在中國的；(三)有其他正當理由。”

8.3 至於第六條還是第七條適用，持有“英國公民(海外)”護照的非華裔香港居民在中國法律應屬於“國籍不明”(第六條)還是“外國人”(第七條)，則有待未來中國政府有關方面決定兩條的分別，在於第六條下的中國國籍是自出生便有，但在第七條下的中國國籍是要經申請批

准後才開始擁有的。還有一點便是，根據中國國籍法第八條的註明："申請加入中國國籍獲得批准的，即取得中國國籍；被批准加入中國國籍的，不得再保留外國國籍。"

8.4 問題

持"英國公民(海外)"護照的非華裔香港居民，如被決定為"外國人"而必須經過第七條的申請程序才能取得中國國籍。在取得中國國籍後，根據第八條的註明便必須放棄其"英國公民(海外)"國籍，但他們是否可以像其他中國同胞一樣，繼續可持有"英國公民(海外)"護照(前為"英國屬土公民護照")作為旅行証件，則有待澄清。

8.5 建議

8.5.1 香港的無國籍人士，在特別行政區成立後，只需向特別行政區政府宣誓效忠，便可成為中國公民。

8.5.2 香港的外籍人士，先要取得香港永久性居民身份，再向特別行政區政府宣誓效忠，並用書面聲明放棄其外國國籍，也可成為中國公民。

8.5.3 歸化入籍的人士不應受到歧視。

8.5.4 假如英國或其他國的人士改入中國籍，其才幹及聲望能升任行政長官，在情理上是絕對可以的。

9. 選擇國籍的問題

9.1 由於《中英聯合聲明》"中方備忘録"説明了所有香港中國同胞，包括二百多萬名持有英國屬土公民護照中的中國同胞，在一九九七年前是中國公民，在一九九七年之後也是中國公民。中國政府將中國國籍賦予在香港居住的這些人的合法性，以及香港居民在一九九七年後是否有選擇不接受中國國籍的權利，這些問題都引起一些人的關注。

9.2 關於中國政府將居住香港而持有英國屬土公民護照的中國人承認為中國公民

9.2.1 支持意見

9.2.1.1 為體現主權。

9.2.1.2 持英國屬土公民護照或英國公民（海外）護照的香港居民，根本不能在英國定居，中國容許他們在擁有次等英籍護照的同時保留中國公民的身份，是合情合理的做法。

9.2.2 反對意見

9.2.2.1 是否保留英國國籍是港人的權利。中國應讓香港人選擇是否放棄其英國國籍而申請入中國國籍，藉此表現它對香港的信心。

9.2.2.2 持英國公民（海外）護照的華裔人士不可當為中國公民，因為他們在獲取該護照後，已表示他們對英國效忠，從而獲得英國主權的保護，因此他們應是英國公民。再者，這類人士

並從沒有申請入中國國籍，或擁有任何中國國籍文件，例如身份證明書或護照等，所以不能將他們當為中國公民，除非他們申請並被批准退出中國國籍。

9.2.2.3 在香港出生而持英國國籍的港人，由於出生地關係，在港有永久居留權，中國政府不能將中國國籍强加於他們身上，否則是侵犯基本人權，並且是對英國主權保護的嚴重挑戰。

9.2.2.4 香港人有權保留向英國效忠，從而保留其英國國籍身份，如中國不予承認，即中國不承認英國為一主權國。

9.2.2.5 中國政府有權決定是否讓外國人分享其政治權力，但没有權力將英國公民當作中國公民，因為祇有英女皇才可以放棄其國民，直至現在香港英籍人士也没有被英女皇放棄，或他們放棄向英女皇效忠。

9.2.2.6 中國的國籍法中没有“香港英國屬土公民都是中國公民”的法律依據。

9.2.2.7 祇要是歸化為英國公民，在港出生、持有英國屬土公民護照者，便是英國公民；

9.2.2.8 中國在恢復對香港行使主權時，同時取消港人的外國國籍(英國屬土公民)，是違反英國憲法的。

9.2.2.9 將另一國家的公民稱為本國公民而没有當事人的同意，這做法是有違中國及英國法律的。

9.2.2.10 國籍只能提供，而非强加。

9.2.3 建議

9.2.3.1 其父或母為中國籍人士，其本身應有權選擇國籍。

9.2.3.2 香港華裔人士，只要不向將來的特別行政區政府宣誓效忠，便可以不接受其為中國公民。

9.2.3.3 在香港特別行政區政府成立後，舉行中國公民登記，凡香港永久性居民，願意宣誓效忠中華人民共和國香港特別行區政府者，即可獲中國國籍身份。

9.2.3.4 根據《中英聯合聲明》中方備忘録，所有中國同胞都是中國公民，但現在若要香港的中國同胞，宣誓效忠政府，才能成為中國公民，這並没有違反《中英聯合聲明》，因為宣誓選擇權是在香港中國同胞手上，不是在特別行政區的政府手上，故原則上仍是所有中國同胞，都是中國公民。

9.2.3.5 即使在一九九七年後，留在香港的人士向英國繼續效忠，他們在香港仍有永久居留權，這是他們的權利。

10. <u>其他建議</u>

10.1 中國國籍法應由人大指令香港立法機關經立法程序在香港實施。

10.2 基本法列明居留權與公民權的分別，雙重國籍者可享有居留權以及種種商業權益，但只有是“中國香港”籍者，無外國護照，才具有公民政治權利，參與政治活動，有選舉權和被選為行政首長的資格。

10.3 將英國公民（海外）人士的身份在附件中説明。

10.4 所有外籍華裔人士的權利應相同。

10.5 所有持外國護照的中國公民（原中國公民）不應受到歧視，並可享有有關外國的領事保護；

10.6 祇要有關人士在當地出生，他便不能當作外國人看待。

11. 結語

在一九九七年後，香港人的中國國籍身份是根據中國國籍法來決定的，由於中國國籍法對很多香港人來說都是陌生的，故引起很多國籍身份的澄清問題，本報告主要將各界人士對中國國籍法及有關的國籍問題，作一個整體的處理。



# 勞工問題

——— 目錄 ———

1. 前言

2. 基本法(草案)徵求意見稿有關勞工問題的條文

3. 對基本法(草案)徵求意見稿有關勞工條文的意見

4. 勞工政策的現況

5. 勞工政策

6. 結語



## 1. 前言

1.1 香港現有二百七十萬勞工,約佔全港人口一半。他們主要受僱於下列行業：製造業,佔34.8%；批發零售業及酒樓酒店業23.2%；社區，社會及個人服務業，佔17%；運輸，倉庫及通訊業，佔8.5%；建築業，佔8.1%。

1.2 香港現有註册職工會四百多個，會員人數接近四十萬人，約佔全部勞動人口百分之十五，工會初期主要為工人提供福利；維護工人權益、改善工人生活質素。近年來，工會以及一些由社會團體成立的關注勞工組織和機構都有專職人員，除致力争取本行業工人的權益和福利外，還協助工友解決勞資糾紛，關注整體勞工政策和法例的制訂及修改，並且開始關心社會事務和香港前途。

1.3 基本法(草案)徵求意見稿公佈後，勞工界人士、團體、特別是工會及關注勞工問題的組織，對基本法内有關勞工的條文提出了許多意見，他們認為：

1.3.1 勞工是促使香港經濟發展的要素，應該肯定其對社會的貢獻。

1.3.2 香港現時還沒有完善的勞工政策，勞工未得到應有的權益和地位。

1.3.3 一九九七年後，香港回歸中國，實行港人治港，勞工的地位應比現時有所提高，勞工利益應與其他階層利益一樣，受到充份的重視。

1.3.4 制訂基本法的其中一個主要目標，是繼續維持香港的安定繁榮。要保持香港的經濟繁榮，必先使社會安定。除維持經濟上的高水平發展外，如何平衡資產者、中產者和勞動者三者間之利益，基本法應有全盤考慮，以保證社會各階層可共享經濟發展的成果，使大家安居樂業。相反，如果在一九九七年後，勞工政策的情況仍停留在目前的基礎上，勞資關係可能因得不到妥善的安排而導致雙方對立加深，衝突加劇，則社會的"安定"和"繁榮"皆不可保。

1.4 由此可見，勞工問題實有其重要性。本報告旨在把收集所得的意見作一歸納和分析，並輔以勞工現況的背景資料，供有關方面參考。至於各界團體和人士對徵求意見稿中的勞工條文提出的具體修改建議，可見於諮詢報告(5)"條文總報告"，本報告將不作詳述。

## 2. 基本法（草案）徵求意見稿内有關勞工問題的條文

2.1 第三章

2.1.1 第二十六條："香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、組織和參加工會、罷工的自由，集會、遊行的自由。"

2.1.2 第三十二條："香港居民有選擇職業的自由。"

2.1.3 第三十五條："香港居民有享受社會福利的權利，勞工的福利待遇受法律保護。"

2.1.4. 第三十八條："《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，通過香港特別行政區的法律予以實施。"

2.2 第六章

2.2.1 第一百五十五條："香港特別行政區根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況，自行制定有關勞工的法律和政策。"

2.2.2 第一百五十七條："香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育、衛生、專業、勞工、社會福利和宗教等組織可同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，各該組織可根據需要冠用"中國香港"的名義，參與有關活動。"

3. <u>對基本法(草案)徵求意見稿有關勞工條文的意見</u>

徵求意見稿公佈後，關注勞工問題的人士和團體對有關的條文提出許多意見，可歸納如下：

3.1 徵求意見稿較重視投資者的利益，對廣大勞工的保障及照顧不足;

3.2 條文的精神仍停留在現有香港勞工法例和勞資情況的基礎上，缺乏改進現在落後和不公平勞工政策的積極性。

3.3 有關勞工問題的條文只有六項，而且分散於不同章節，缺乏明確指引和專業性的論述，未能體現出一個完整的勞工政策。

3.4 雖然第一百五十五條列明，"香港特別行政區可以根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況，自行制定有關勞工的法律和政策。"但這只是原則性規定，而且還得視乎上述三個條件的"實際情況"而定，對勞工並無實質、明確的保障。

4. <u>勞工政策的現況</u>

4.1 隨着近年來香港經濟的高速發展，以及勞工團體的積極爭取，勞工的待遇、福利和獲得的保障有一定改善。根據香港政府一九八八年年報指出，政府對勞工法例的整體政策是"務求香港在勞工安全、健康和福利法例方面，能夠和其他處於相若經濟發展期的鄰近國家，有着大致相若的水平。"

4.2 但有意見則批評，香港一向沒有完善的勞工政策，對勞工福利的改善也缺乏長遠的、完整的的規劃；至於勞工立法，也多偏重保障資方利益，而且許多法例的訂立都是基於補救性質，

並經過勞工的不斷爭取才能獲得。而勞工以及作為勞工代表的註册職工會，在勞資談判中的權利和地位又往往缺乏法律的保障，以致在重大的勞工政策、重要的勞工福利上，没有協商地位，也使香港的勞工福利保障落後於其他與香港經濟發展相近的國家及鄰近地區。這些國家和地區，儘管有些經濟發展水平不及香港，但它們的勞工都享有較全面的社會保障，而且不少還清楚地在憲法中載明。

4.3 有人士擔心，如果一九九七年後，香港特別行政區仍然保留目前這種不公平、不完善的勞工政策，且五十年不變的話，其結果將對勞工階層非常不利，而且由此而導致的勞資對立、矛盾激化，還會嚴重地影響到社會的安定繁榮。

4.4 基本法為一九九七年後香港重大政策的指引，因此，對涉及佔本港人口一半以上的勞工問題應有一個比較全面的，長遠的考慮。

## 5. <u>勞工政策</u>

5.1 鑑於目前法律對勞工保障不足，和缺乏完善的勞工政策，有建議認為，應儘量爭取在基本法上訂明最大、最全面的權益和保障，以便一九九七年後香港特別行政區政府可以根據這些規定，制訂具體政策和保障的法律。

5.2 有建議認為，基本法應具備一個全面的勞工政策，並以一獨立章節，專門闡述，以體現基本法對香港廣大勞工的關注，及肯定勞工對香港社會繁榮發展的貢獻。

### 5.3 勞工政策

綜合各方面意見，一個整體性、全面的勞工政策應包括以下數方面：

#### 5.3.1 保障勞工權益

這些權益包括就業、組織和參加工會、罷工，以及參與集體談判的自由和權利。目前，香港的勞工並不完全享有上述權益，例如集體談判權，即使現時勞工所享有的一些自由，其行使這些自由的權利也不一定受保障。香港工人雖有罷工自由，但與此同時，法律卻没禁止僱主以參加罷工為理由開除工人，這無疑令勞工的罷工權利不能完全行使和受到損害。另外，工人雖然有組織工會的自由，但法律並没有規定僱主必須要與有代表性的工會作出有誠意的談判。這種工人有組織工會自由但僱主亦有不承認工會的自由的情況，實際也使工人享有的自由權益形同虛設。因此，有建議認為，基本法必須詳列勞工享有以上各項基本權益，並且以清楚的法律條文保障這些權益不會因其他限制而被剝奪。基本法就勞資關係方面應有一套較積極、有系統的規限，使香港特別行政區的勞資關係能得到一個平衡和穩定的發展。

5.3.2 改善勞工保障

5.3.2.1 勞工保障包括三方面:

(甲)職業保障，包括失業援助、就業輔導和職業訓練等;

(乙)職業安全及健康保障，包括安全的監督和有關知識的教育和宣傳;

(丙)社會保障，包括退休、疾病、傷殘等保障計劃。

5.3.2.2 以上的勞工保障不同於一般的社會福利或社會保障。現行香港公共援助式的社會福利措施，只是對人口中不能自助者的社會保障，而勞工保障所包含的範疇應更全面、廣泛。

5.3.2.3 目前香港尚未有一套完備的勞工保障制度。以勞工最為關注的退休問題為例，員工所享的退休保障需視乎各公司的福利制度而定，並非每一個僱員皆可獲得退休金，因法律條例没有規定，僱主必定要付給員工退休金。截至一九八六年一月，政府才開始實施長期服務金的規定——任何僱員如不是因紀律理由或因進行裁員而遭解僱，且為同一僱主服務超過一定年限，便可享有一筆長期服務金。一九八七年，香港政府勞工處建議擴大長期服務金的保障範圍。以包括因健康欠佳或年老而辭職的僱員。但這並不等同退休金的特定保障，也不是每一位勞工都可享有的。至於其他得不到所屬機構保障的員工，便得倚賴政府提供的其他福利保障，如公共援助及高齡津貼。較早前，勞工界普遍要求設立中央公積金，但最終被否決。

5.3.2.4 由此可見，勞工一方面缺乏完善的保障制度，另一方面勞工享受保障的權利亦不受法律保障。因此，有建議基本法列明香港居民享受全面勞工保障的權利。

5.3.3 改善勞工待遇和福利

5.3.3.1 待遇和福利涉及的範圍主要包括工資，以及由僱傭條例訂明的其他權益，如法定假期、休息日、年假、分娩假期、病假、醫療津貼，此外，還包括僱主給予僱員的各種附帶福利，如各類津貼、獎金和年終酬金等。

5.3.3.2 目前香港没有法定最低工資額，一般工資水平基本上按供求情況而定。勞工所享有的福利也因行業和僱主而異。故有建議希望，基本法保障勞工享有公平合理的工資和待遇，包括男女同工同酬。這些待遇應建立在勞資雙方可以接受的基礎上，並按實際情況調整，不斷改善勞工階層的生活質素。

5.3.4. 確立註册職工會的權利和地位

5.3.4.1 香港勞工有組織和加入工會的自由。職工會須根據職工會條例的規定登記。一經登記，職工會即成為立案法團，享有若干民事訴訟的豁免權。此外，防止歧視職工會條例則規定，僱主歧視僱員，因彼等為職工會會員，或參加職工會活動，乃屬違法。

5.3.4.2 然而，這些條例並不能使工會在勞資協商和爭取勞工權益方面確立其地位。其中主要原因是職工會的集體談判權和認可權没有法律保障。

5.3.4.3 根據一些國家的法律規定，工會的集體談判權和認可權是指在勞資談判中，如超過某百分率的有關僱員同意由某工會代表與資方談判，則資方得認可該工會為談判對象，必須與其展開談判，且談判必須有誠意。

5.3.4.4 目前香港的情況是：勞工有組織工會的自由，但僱主也有不承認工會的自由；事實上，現時大多數註冊職工會未獲僱主承認為集體談判的對象。即使在全港性勞工法例的立法和修訂中，職工會的意見也未得到足夠的重視。不過，這種現象在一定程度上也受香港目前有關組織工會的法例所影響。根據法律規定，七個或以上同一行業的工人即可登記組織工會，故此，同一行業便有可能出現多間職工會。它們各自的會員人數不多，無總體代表性，且彼此各有不同取向，以致個別職工會的意見不受重視，而僱主也往往以上述理由拒絕與工會談判。

5.3.4.5 此外，不同行業的工會組織聯合會的方式亦受到限制，這對勞工透過龐大的集體行動來爭取權益，有一定障礙。

5.3.4.6 徵求意見稿第一百五十五條規定，"香港特別行政區根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況，自行制定有關勞工的法律和政策。"但有意見認為，在工會的認可權和集體談判權還没有受到法律保障的情況下，勞資雙方根本不存在真正平等的協商，這將導致有關政策的訂立受到妨礙。

5.3.4.7 故有建議認為，註冊職工會的地位及集體談判權如能在基本法中獲得承認，不但能大大提高勞工階層在勞資談判中的地位，亦有利於處理及解決勞工問題，達致真正的勞資協商，促進和諧的勞資關係，而且更由於工會地位提高，有較大的力量為勞工爭取權益，對促進工會力量的發展，必定很有幫助。

5.3.4.8 此外，也有要求職工會在勞工政策的制定或有關勞工的立法方面扮演更主動、積極的角色。例如有建議全港註冊工會如獲得三分之二的通過，可以向有關當局提出改善勞工法例。

5.3.5 確立香港特別行政區與國際勞工組織的關係、實施《國際勞工公約》

5.3.5.1 就保障人權問題，國際間締結了一些公約。締結國可根據本身實際情況，確認並採取適當措施保障有關權利。其中，涉及勞工權益和保障的有《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》及《國際勞工公約》。

5.3.5.2 基本法(草案)徵求意見稿第二十八條已有規定，"《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，通過香港特別行政區的法律予以實施。"這兩個公約中涉及的勞工權益和保障包括：

(甲)就業和自由選擇職業的權利；

(乙)獲得公允之工資，男女同工同酬；(目前英國保留權利，不在香港的私人機構實行男女同工同酬政策。)

(丙)組織及加入工會的權利；

(丁)工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；(目前英國保留權利，不在香港引用此條規定。)

(戊)罷工權利；

(己)享受社會保障的權利。

5.3.5.3 根據徵求意見稿有關規定，以上關於勞工的權益和保障將可在香港繼續實施。有關此兩公約香港具體的應用及實施情況，請參閱另一專題報告——“人權保障與兩個國際公約”。

5.3.5.4 值得注意的是，除上述兩個國際公約外，現時在香港實施還有《國際勞工公約》，專門針對勞工問題，作出更詳細及具體的規定，所以它對香港勞工有頗大影響。而且，此公約所列的一些重大的勞工權益和保障，例如工會認可權和集體談判權、勞工的充份就業的權利等，也未包括在上述兩個國際公約內。

5.3.5.5 有建議認為，為保證這公約將來在香港繼續實施，並以之作為修訂或增加香港勞工法例的依據，基本法應同時列明《國際勞工公約》適用於香港的規定，在一九九七年後繼續有效。

5.3.5.6 國際勞工組織是聯合國屬下的一個組織，其成員均以聯合國會員國為單位，是以香港不能以獨立會員身份參加，因此香港未來在國際勞工組織的地位，及該組織用以訂定國際勞工標準的《國際勞工合約》的認可及其在港實施的問題，仍有待透過適當途徑解決。

5.3.5.7 目前，香港是國際勞工組織的所謂非主權(即附屬)地區，沒有直接參與該組織的全體大會或其他事務的權利。香港雖不能享有成員國身份，但作為非主權地區，香港仍可與國際勞工組織保持關係，惟所有官方聯繫都必須透過其宗主國——英國政府。在全體大會中，香港的代表由英國政府代表擔任。在討論有關香港的問題時，英國可邀請香港官員以顧問身份出席。自一九八六年開始，香港有一個由政府、僱主、僱員三方代表組成的代表團作為英國代表團的顧問，列席國際勞工組織周年大會。

5.3.5.8 根據香港政府勞工處資料，香港作為非主權地區，無須認可任何協約；香港就英國政府認可的協約所作的公佈，均由英國政府在與香港政府諮商後，代為發表。

5.3.5.9 截至一九八七年十二月，英國已認可七十多項《國際勞工公約》，香港引用其中四十八項，其中二十九項全部付諸實施，其餘十九項則稍經修訂後付諸實施，而中國目前僅承認了十四項公約。

5.3.5.10 在發表引用情況的公佈之前，香港已透過立法或／及行政程序，將公約的各條款或已獲接納的條款賦予效力。

5.3.5.11 除要考慮本港已承認的四十八項《國際勞工公約》在一九九七年後是否繼續適用外，鑑於目前中港兩地的引用情況有所不同，基本法對下列問題也應有適當說明：

(甲)香港現時承認的《國際勞工公約》條款比中國多，如何處理兩地的不同情況？

(乙)假若將來香港認為有需要承認其他未獲中國承認的新條款，應怎樣處理？

(丙)中國所承認的十四條條款而香港尚未承認者，是否需要加以承認？

(丁)香港將以何種方式參加國際勞工組織？

5.3.5.12 就有關香港一九九七年後參與國際組織和協定的安排，《中英聯合聲明》附件一第十一節有如下規定：

i)“…對以國家為單位參加的、與香港特別行政區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，香港特別行政區政府的代表可作為中華人民共和國政府代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以“中國香港”的名義發表意見。”

ii)“中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協定仍可繼續適用。中央人民政府根據需要授權或協助香港特別行政區政府作出適當安排，使其他有關的國際協定適用於香港特別行政區。……”

iii)“對中華人民共和國已經參加而香港目前也以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位。”

5.3.5.13 與此同時，根據《中英聯合聲明》附件二所載，中英聯合聯絡小組也會就“兩國(中、英)政府為確保香港有關的國際權利與義務繼續適用所需採取的行動”進行商議。據悉，中英聯合聯絡小組最近已經解決有關問題，香港所承認的四十八條《國際勞工公約》條款將繼續有效，中國所承認的十四條條款而香港沒有承認的也可以承認，而且，香港將會用類似現行方法，即以中國代表團顧問成員成份出席國際勞工組織之全體會議。

5.3.6 改善勞資關係

鑑於目前本港缺乏積極、長遠目標的勞工政策，故有意見認為，基本法不但要全面地保障勞工權益，而且應允許有關的保障和勞工政策按社會和經濟國發展不斷改進，以不斷提高勞工階層的生活質素，促進勞資溝通，達致真正的勞資協商、勞資合作，及和諧的勞資關係為目標，避免不必要的勞資對立和衝突，而並非五十年不變。

## 6. 結語

勞工是香港社會經濟的一個重要支柱。基本法雖然肯定了香港特別行政區的成立後，香港原有的社會制度、生活方式保持不變，但對改善勞工社會生活條件的做法，應像目前被動地依靠經濟發展來帶動，還是應該有一個積極、長遠的政策呢？如果是後者，又是否應該在起草基本法之時，為未來的特別行政區規劃出有關的政策呢？這些問題都是有待解決的。



# 新界原居民問題

——— 目錄 ———

1. 前言

2. 新界原居民的歷史背景

3. 新界原居民目前享有的權益

4. 基本法(草案)徵求意見稿的規定

5. 主要問題及其有關意見和建議

6. 結語



## 1. 前言

1.1 英國由一八九八年七月一日起根據《香港拓展界址專條》租借新界，為期九十九年。根據租約的規定，當時新界居民的土地擁有權及使用權得到特別保障。這規定一直保留至今。故其父系在一八九八年為香港新界鄉村居民的人士，他們在土地擁有和使用上所享有的一些權益是其他香港居民没有的。

1.2 《中英聯合聲明》對新界原居民的權益除有關土地租金之外並没有特別規定，而基本法（草案）徵求意見稿對此所作規定，見於第三章有關特別行政區居民的基本權利和義務的第四十條。

1.3 社會人士對此問題的關注在於應否繼續保留新界原居民的權益，以及應否在基本法中明文規定保留此等權益。本報告列出本會收集到的不同理由以及有關建議，供各界參考。

## 2. 新界原居民的歷史背景

2.1 新界在未租借與英國之前，原為廣東省新安縣（現寶安縣）轄屬地區，面積為三百六十六平方英里，居民約九萬。此等居民在宋朝末期(約一二七七年)已開始在該地定居，當時該地乃屬農村傳統社會。

2.2 新界面積佔香港總面積百分之九十一强。英國政府管治新界後，對新界實行與香港（本島及九龍）不同的政策和措施，對新界採取的是以保持原居民的傳統習俗的政策。

2.3 由於《香港拓展界址專條》的關係，新界居民的土地擁有權是受到特別保障的。英國政府為此制定了新界土地政策，規定新界居民的土地，除了作官方用途外免受徵用。在這情形下，政府會以合理的價錢，向土地擁有者購買所需土地。在土地使用上，英國政府也是根據清代的俗例，承認新界居民的男丁有權在其土地上興建房屋(慣稱丁屋)，並允許新界原居民享有其他的土地使用權，包括使用山地作安葬用途等。

## 3. 新界原居民目前享有的權益

3.1 凡其父系為在一八九八年居住在新界的人士，便是新界原居民，享有一些特別權益。現列舉如下：

3.1.1 根據丁屋政策，男性原居民有建住屋的權利

(1) 在一八九八年之前，新界仍受中國政府管轄時，土地之地契，並無限制土地使用之條款。

(2) 港府在一八九八年接管之後，採取慎重的政策給予新界特別待遇，盡力保存新界原居民的傳統習俗。

(3) 英國政府沿用俗例的原因有二：一為保持一套村民熟悉的土地制度，以方便管治；二為一九零零年港督布力爵士曾對村民作出承諾，保證村民的習俗和良好習慣不受任何干涉。俗例本身是由清朝律法引申而出的，加上，初期土地問題亦是按清朝法律解決的，以後也自然地沿用，且更被視為條約的規定。

(4) 清代時期，鄉村的土地使用並無限制，擁有者可以在耕地或荒地上興建屋宇，而無需官方批准。但英國政府接管後改變了這情況，在一九零五年，香港政府正式對政府認為擁有新界土地的人士發出"官批"，(即土地的官方契約，其內容規定政府可限制土地用途)。然而政府依然承認新界人士有權在其擁有地興建居所。後來經鄉議局與港府交涉協商，香港政府於一九七二年十二月一日便施行了"新界鄉村小型屋宇政策"，規定凡滿十八歲以上的新界原居民之男丁在其一生中，可以獲一次興建一所面積七百方呎高廿五呎的鄉村小型屋宇。

3.1.2 鄉村屋宇可獲豁免差餉

根據香港政府於一九七三年制訂的香港法例第一一六章差餉條例，規定凡鄉村發展區範圍內的鄉村屋宇及鄉村發展範圍外的自住鄉村屋宇，可獲豁免差餉。同時對新界的村公所、鄉事委員會會所及祠堂，廟宇也一律予以豁免差餉。

3.1.3 土地交換或徵用補償

新界搬村的特惠補償政策給予凡有屋地的原居民在搬村時，以一分屋地補償一間七百平方呎的鄉村小型屋宇，藉以賠償他們搬村所受的損失。

3.1.4 鄉村屋地續期繳付象徵性租金

對於香港政府批出的一九九七年六月三十日以前期滿而沒有續期權利的土地契約，《中英聯合聲明》規定了可續期五十年，不補地價，只是每年交納相當於應課差餉租值百分之三的租金。

3.1.5 新界原居民的安葬權利：

自新界租約於一八九八年開始以來，政府一向尊重新界原居民及其家屬安葬於其村落附近山邊的傳統習俗，並在清拆此等山墳時付給特惠津貼。山墳地不受年期限制，土葬或火葬，任由選擇。漁民安葬在山墳的權利，如其根據地為山墳區，同樣獲得承認。新界原居民可根據一九七七年香港政府訂立的香港法例第一三二章公眾衛生及市政事務條例，向各區政務處領取安葬許可書，將其去世的家屬葬於鄉村附近山邊，而無須在公眾墳場安葬。

4. <u>基本法（草案）徵求意見稿的規定</u>

4.1 基本法（草案）徵求意見稿將新界原居民的傳統權益予以保護的規定，列於第三章"居民的基本權利與義務"，而有關新界原居民在土地承租權上的傳統權益，其在一九九七年後的安排，在第五章"經濟"中加以說明。

4.2　第三章第四十條：““新界”原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。”

4.3　第五章第一百二十八條：“原舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，如該土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在該日以後批出的丁屋地承租人，其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民，只要該土地的承租人仍為該人或其合法父系繼承人，原定租金維持不變。”

5.　主要問題及其有關意見和建議

縱觀新界原居民的傳統權益，主要是關於土地的擁有及使用。由於新界原居民的概念是源於新界租約的問題，而一九九七年之後，新界租約已屆滿。況且，中國政府是不承認這租約的，在一九九七年後香港島、九龍半島及新界重新成為中國政府管治下的一部分，故有意見質疑新界原居民的概念是否還應保留，其傳統權益是否應受基本法的保障，其保障是否應視為居民權利而在第三章中規定等等。另一方面，支持保留新界原居民的傳統權益的意見，則對目前的規定是否足以保障新界原居民的權益提出疑問及建議。以下就各主要問題分別列出本會收集到的不同意見，以及有關建議。

5.1　一九九七年香港特別行政區成立後，“新界原居民”作為香港居民的一個特殊類別，應否繼續存在？

5.1.1　支持意見

5.1.1.1　為尊重歷史的淵源，在一九九七年後新界原居民的概念應予以保留。

5.1.2　建議

5.1.2.1　除了保留新界原居民外，還應有“香港區”和“九龍區”原居民。

5.1.2.2　保留“新界”原居民的概念，但以其他名詞代替“新界”二字，例如：“界限街以北深圳河以南”，或“一八九八年在香港的原有鄉村居民及其後裔”。

5.1.3　反對意見

5.1.3.1　新界原居民的概念是源自一八九八年七月一日生效的《香港拓展界址專條》，隨着中國恢復行使主權的改變，這概念應予以取消，在一九九七年後，香港便不應再有香港市民和新界原居民兩種階級。

5.1.3.2　新界原居民的概念是封建制度的殘餘，若予以保留，是倒退的做法。

5.1.3.3　新界原居民的劃分已隨時間增長而變得模糊。

5.1.3.4　不平等條約的殘餘應隨一九九七年的改變而廢除。

5.1.4　建議

5.1.4.1　取消“新界原居民”的概念，因此徵求意見稿第四十條也應刪去。

5.1.5 其他意見及建議

5.1.5.1 根據目前規定，新界原居民包括旅居海外的都享有新界原居民的傳統權益，如這安排在一九九七年繼續保留，那些在外國定居，已加入外國國籍的新界原居民及其子女，是可享有同樣的新界原居民的權益，這是不公平的做法，故新界原居民在一九九七年後不應包括旅居海外的新界原居民及其子女。

5.2 第四十條中所指的"合法傳統權益"，應否在一九九七年後予以法律保護？

5.2.1 支持意見

5.2.1.1 《中英聯合聲明》強調現行法律不變，生活方式不變，新界原居民的合法傳統權益應繼續受法律予以保障，以助安定民心，體現《中英聯合聲明》的精神。

5.2.1.2 為了穩定海外新界原居民對香港的信心，減輕他們的心理負擔，其傳統權益應受法律保護。

5.2.1.3 新界原居民所享有的權益不是特權，而是傳統習俗。

5.2.2 建議

5.2.2.1 除了保護新界原居民的傳統權益，其習俗也應受到同樣保護。

5.2.2.2 應對取得外國國籍的新界原居民及其配偶、子女，在香港特別行政區的居留權予以保障。

5.2.2.3 "新界"任何鄉鎮地區未發展至香港特別行政區一般市區之水平前，原居民的傳統權益受香港特別行政區之法律保護。

5.2.2.4 為了體現男女平等的原則，新界女性原居民應享有與男性原居民平等的權利。

5.2.2.5 新界原居民的權益應逐步改變。

5.2.3 反對意見

5.2.3.1 現在新界原居民所享有的權益是特權，對其他人來說是不公平的，甚至是剝削，將此等權益保留，與第二十四條規定香港居民在法律面前一律平等的原則矛盾。

5.2.3.2 現有權益富殖民地色彩，不應在一九九七年後予以保留。

5.2.3.3 保持現有的制度會妨礙社會進步，因為這些權益已不合時宜。

5.2.3.4 祇有男性新界原居民可享有傳統權益，這是歧視婦女的表現。

5.2.3.5 這些權益令那些男性新界原居民游手好閒，不務正業，有礙社會繁榮。

5.2.3.6 若保留這些權益會造成一制兩政。

5.2.3.7 由於這些權益多與土地使用有關，這對新市鎮發展增添限制，所以不應對某一類居民授以特權。

5.2.3.8 新界原居民的權益包括獲得丁屋地、免繳差餉等，對政府的土地收入造成影響。

5.2.3.9 承認新界原居民的權益與中國政府不承認三條不平等條約的原則相矛盾。

5.2.4 建議

5.2.4.1 刪去徵求意見稿第四十條。

5.3　新界原居民的傳統權益應否給予憲法性的保障？

5.3.1 支持意見

5.3.1.1 在基本法內列明保障新界原居民的傳統權益，可以穩定民心，符合《中英聯合聲明》規定現行生活方式不變的精神。

5.3.1.2 現行寫法已可確定新界原居民的傳統權益受到保障。

5.3.2 建議

5.3.2.1 將受保障的傳統權益細列於基本法內。

5.3.2.2 新界原居民的權益是特權而不是人權，僅因為政治考慮需予保留，因此不應列入第三章，因為第三章保障的是基本人權。這些權益純粹牽涉經濟及財產的權利，這些在第六條及第一百二十八條已有所包括，故第四十條可取消。

5.3.2.3 草案徵求意見稿的第五條已規定了居民的權利受法律保障，第六條保障財產所有權，第七條說明土地和自然資源由國家擁有，第二十四條說明香港居民在法律面前一律平等，故第四十條顯得没有意思。

5.3.3 反對意見

5.3.3.1 反對以憲法性文件規定保護某一類人士的利益。

5.3.3.2 依目前寫法，新界原居民有權要求特別行政區政府立法保護有關權利，這對其他居民是不公平的。

5.3.4 建議

5.3.4.1 新界原居民的權益應依照特別行政區法律，及按社會發展而處理。

5.3.4.2 將保障新界原居民傳統權益的規定列於基本法的附件。

## 6.　結語

6.1　各界人士就新界原居民的問題所發表的意見，主要針對新界原居民的傳統權益是否還應像英國管治香港時那樣繼續予以保留。另外，引起關注的問題有基本法應怎樣對新界原居民的問題作出規定，有關意見及建議已在本報告一一羅列。

6.2　關於旅居海外的新界原居民及其子女在一九九七年後的國籍問題，可參考“基本法與國籍”專題報告；至於他們在香港特別行政區的居民身份問題，各界人士就此發表的意見及建議，詳見諮詢報告(5)“條文總報告”中第二十三條部分。



# 語文問題

——— 目 錄 ———

1. 前言

2. 法定語文及官方用語

3. 基本法英文本的問題

4. 非官方用語的問題

5. 結語



## 1. 前言

基本法（草案）徵求意見稿內第九條有如下的規定：“香港特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用英文。”這是基本法（草案）徵求意見稿唯一對香港特別行政區將來使用的語文的規定。諮詢期內有不少意見，都是針對特別行政區內語文的使用問題而提出的。有些意見是直接針對這條文提出的，這部分的意見已在條文報告內處理。但另有些意見和問題是由這條文引申出來的，或是和其他的語文問題有關的。此報告主要就這些問題，提供一些資料和將有關的意見整理，使這問題能得到更全面和深入的討論。

## 2. 法定語文及官方用語

2.1 由香港成為英國的殖民地開始，到七十年代初期，一直以英文為官方唯一的法定語文。政府內部的運作和政府與外間的溝通，全部以英文為語文媒介。這種措施在一個華裔人士佔百分之九十五的社會里，長期造成很多問題。

2.2 六十年代末期，香港社會展開了關於中文在香港的社會地位問題的討論，後發展成為爭取中文成為法定語文的運動，漸漸引起社會廣泛的注意。結果，香港政府在一九七零年底，設立了“公事上使用中文問題研究委員會”。該委員會就政府在公事上使用中文問題進行研究，並就這問題向政府提供意見。

2.3 目前香港政府的語文政策

以下是香港政府近年在行政、立法及司法三個部門對使用中文的發展情況概述

2.3.1 行政機關

2.3.1.1 一九七二年，香港政府為了在公事上擴大使用中文，在當時的民政司署內設立中文監察專員一職，該專員的職責是協助民政司監察政府各部門在公事上使用中文的情況，並負責統籌、提示和訓令各政府部門實施使用中文的政策，並觀察其實際執行情況及研究需要改善的方法。

2.3.1.2 由此可見，香港政府大概在一九七二年開始，便逐步在政府部門內引進在公事上使用中文。

2.3.1.3 一九七四年，立法局通過了《法定語文條例（香港法例第五章）》，正式以立法形式確定中文成為香港法定語文的地位。根據該條例，英文和中文都是香港的法定語文。但該條例同時指出，英文和中文作為香港法定語文的目標，是“供政府和任何公職人員與公眾人士之間，在公事上往來之用”；並且，兩種法定語文是在這種用途範圍之內，才享有相同的地位。現時，在香港政府與市民溝通方面，政府的公佈、表格、牌照，以及政府部門與市民的書信往來，均備有中、英文本。

2.3.1.4 在各級議局和諮詢組織，中文的使用亦相當普遍，除了會議文件都印備中、英文本外，會議上亦提供中、英文即時傳譯服務。

2.3.1.5 到目前為止，政府與公衆人士的來往，可以說基本上中英並通的，即市民可以選擇以中文或英文與政府各行政部門辦理事務。政府有責任以市民慣用的語言，與市民溝通。至於以中文或英文與政府往來是否受到同等的待遇，則是另一問題。

2.3.1.6 香港政府在招聘公務員時，若招聘的職位在工作上需要經常使用中文（例如政務主任、行政主任），當局都規定應徵人士要達到起碼的中文程度。

2.3.1.7 但中文成為法定語文的規定，對香港政府內部運作，並無效力。即政府與非公衆往來的溝通上，並不一定要中、英文並用。事實上，目前很多政府部門的內部運作，仍然是祇用英文。

2.3.1.8 意見

就未來香港特別行政區行政機關的語文問題，在諮詢期內討論不多；但這問題和未來特別行政區的法定語文問題，實難分開。以下為對行政機關用語的一些意見：

(1) 有意見指出，香港特別行政區行政機關的高級公務員（包括行政長官和司級官員），都應通曉中、英文，並能操流利廣州話，方可擔任有關職位。

(2) 有意見認為，香港特別行政區政府內的行政機關，也應用中文為日常用語，因為十多萬的公務員中，大部分是華裔人士，尤其是一些並沒有外籍公務員的部門，應完全不需要用英文。

2.3.1.9 引發問題

(1) 現時香港政府有關法定語文的條例會否和基本法相抵觸？

(2) 廣州話和普通話在未來香港特別行政區的相互關係和地位如何？

(3) 香港特別行政區行政機關可否單用中文而不用英文？

(4) 英文在香港特別行政區行政機關的地位以及其與中文的關係如何？

2.3.2 立法機關

2.3.2.1 香港政府一九七四年通過的《法定語文條例》，雖然規定香港政府或任何公職人員與公衆人士之間在公事上往來，中英文享有同等的地位，但該條例的第四條規定：

"(1) 凡條例必須以英文制定及頒佈

(2) 本條例第(1)款的規定，不得解釋為限制

① 在任何條例內使用中文單字或詞語；或

② 刊行任何條例的中文譯本。"

這即是說，除個別單字或詞語外，香港的法定立法語文祇是英文，不能用中文。

2.3.2.2 香港政府在公事上推展使用中文的措施，對立法機關立法用語情況雖無大影響，但對於立法程序方面的運作，卻造成一些改變。自一九七二年開始，中文逐漸引入立法工作程序中。一九七二年十月十八日舉行的立法局會議，首次採用即時傳譯，把港督的施政報告和其他議員的發言，在會上即時用廣州話譯出；議員首次可以用中文發言，參加討論。這令一般市民，不論是否通曉英文，也可以明白立法局會議的情況。

2.3.2.3 一九八四年底，中英雙方就香港前途問題簽訂了《中英聯合聲明》，聲明內有這樣的一句："香港特別行政區的政府機關和法院，除使用中文外，還可使用英文。"

2.3.2.4 一九八五年十月三十日，當時的港督尤德爵士在立法局發表施政報告時表示：

"本港政府體系所有重大決定，都是根據本港的法規和條例的規定作出，又或者已併入各項法規和條例之內。誠然，法例應當有以大多數市民所慣用的語言寫成的版本。有見及此，行政局於本年七月決定出版一套具有法律效力的中文本香港成文法，而當局隨即展開挑選及訓練人手的工作，希望在一九八六至八七年度的會期內，能有首條以中、英文寫成的法例面世。政府亦打算在適當的時候，開始為現行的成文法制定一個具有法律效力的中文版本。"

香港政府正式公佈以中文和英文同時草擬法例，即雙語立法，作為立法機關將來的運作程序，並開始為此目標展開籌備工作。

2.3.2.5 雙語立法的意思，就是立法機關同時以中文和英文兩種語文起草、制定和頒佈法例，而兩種文本具相同的法律效力。當兩種文本有差異時，不能單以一種文本作準，而須同時考慮兩個語文版本，採用最能調協各文本的意義。

2.3.2.6 在港督的施政報告發表前，港府律政司署成立了一個由法律草擬專員組成的工作小組。該工作小組的目標，是研究怎樣為立法局通過的條例制訂真確中文本。該工作小組在一九八六年四月，向港府提交了一份名為《中文立法問題討論文件》，文件中臚列了一個"雙語立法計劃"，其中就雙語立法的目標、步驟以及與其他現行法例和措施的配合等問題，提出了一連串的建議。該"雙語立法計劃"的大部份建議，都為香港政府採納，其後更透過《法定語文（修訂）條例》和《法律釋義及通則（修訂）條例》加以確定下來。雙語立法計劃主要有兩部份的工作：

(1) 為香港已有的條例，編製真確的中文本；

(2) 以中英文同時起草、制定及頒佈新條例、附屬法例和修訂法例。

2.3.2.7 為現成條例編製真確的中文本

香港政府早在一九七二年成立中文公事管理局，並開始把那些與市民生活有關的條例，節譯為中文。自一九八四年該局設立法律翻譯組之後，開始把那些與市民生活有關的香港法例，整條譯為中文，至今共譯了一百六十條；當局把這些法例翻譯為中文的目的，是協助市民明白這些法律。這些譯本並沒有法律地位。

2.3.2.8 為這些條例編製真確的中文本，就得將每條條例，以嚴謹的法律翻譯手法，譯成中文，並得通過立法程序，使這些中文本的條例，與英文本的原例有同等的法律地位。

2.3.2.9 為省時方便，工作小組建議這些翻譯條例無須經過立法局審議，祇須要由港督在諮詢過一個"雙語法例諮詢委員會"的意見後，頒發命令，宣佈某條例的中文譯本就是該條例的真確中文本。

2.3.2.10 這個由熟悉中文的律師、法律學者和中文專家組成的諮詢委員會，最近已由香港總督委出八名人士組成。

2.3.2.11 在解決雙語本在形式上的錯誤和歧異問題上，若總督頒佈命令後，認為該命令所載明的真

確本有錯誤、遺漏或不準確的地方，可在憲報頒發命令，將該等錯誤、遺漏或不準確的地方更正，而是項更正必須當作真確文本在命令中載明時，已併入該文本之內。更且，律政司可在憲報頒發命令，對原以一種法定語文制定的條例作不影響文意的形式上更改。

2.3.2.12 另外，總督會同行政局可在憲報刊登公告，宣佈以一種語文表達的單字、詞句、名稱和引文等，與以另一種語文表達的單字和詞句、名稱和引文等，具有相同意義，以解決一些詞句和引文在另一種語文表達不準確的問題。

2.3.2.13 這種以行政手段來解決立法語文的一些問題的手法，曾受到非議，有意見認為這安排有違行政與立法兩權分立的原則。

2.3.2.14 雙語立法

(1) 對條例的立法工作，工作小組建議硬性規定一切法例必須以雙語制定。但容許一些例外的情況。根據《法定語文（修訂）條例》規定，在下列情況可無須以雙語進行立法：

① 條例原祇用英文頒佈。

② 條例未按法例頒佈中文真確本。

③ 港督認為緊急情況下，雙語立法推廣可能造成延誤。

④ 港督指定草案祇以一種文本提交立法局。

(2) 在具體推行雙語立法工作上，工作小組制定處理各種立法工作的先後優先次序：

① 全新法例

② 已有中文本條例的附屬法例

③ 翻譯部分現有條例，以頒佈中譯本

④ 修訂條例

⑤ （當附屬法例會引起市民注意時）翻譯未有中譯本附屬法例

⑥ 其他法例

2.3.2.15 雖然港督就雙語立法的希望未能如期實現，今年十月，香港政府律政司表示，一九八九年一月開始，雙語立法計劃正式執行。新條例將會以中、英文同時起草、制定和頒佈。

2.3.2.16 根據目前的發展與計劃，到一九九七年，所有香港本地的法例，將會有中英文的真確本，但香港的法律，並不止於香港政府的條例，也包括了部分英國法律及普通法內的判例。對於判例，因為積累了幾百年來普通法內的案件，完全翻譯是沒有可能的，亦沒有建議將這些判例翻譯成中文。有意見認為，祇要翻譯部分重要的案例，就可以應付很大部分的情況。

2.3.2.17 至於目前在香港有效的英國法律，香港政府將通過本地立法程序加以本地化，故應可以用雙語立法的安排，解決這部分問題。

2.3.2.18 基本法是一九九七年後香港的法律。這份法律的英譯本問題，是本報告第 3 部分的討論課題。

2.3.2.19 引發問題

(1) 香港政府現時有關法定語文和立法語文的法律，有否和基本法(草案)徵求意見稿第九條有抵觸？

(2) 未來香港特別行政區是否要承擔香港政府現正推行的“雙語立法計劃”的後果？

(3) 若在香港特別行政區成立時，香港政府仍未完成其“雙語立法計劃”，應以怎樣的原則處理這情況？

(4) 未來香港特別行政區應單以中文制定法例，抑或以中英文制定法例？

2.3.3 司法機關

2.3.3.1 香港法律的來源

香港法律主要來自下列五個方面：

(1) 憲制性法律：包括《英王制誥》、《皇室訓令》、《義律公告》、《殖民條例》

(2) 成文法：包括(i) 香港立法局制訂的法律

(ii) 英國議會專為香港制定的法律

(iii) 英國議會為英國本土及屬地制定的法律

(iv) 樞密院為香港制定的法令

(3) 部分普通法和衡平法：包括英國判例和全部香港判例

香港在《英國法律適用範圍條例》中聲明：“普通法和衡平法的原則均在香港有效。”同樣，根據一八四四年香港《最高法院條例》，英國法律適用於香港，其中當然包括英國的普通法和衡平法。

(4) 二百多條對香港適用的多邊條約和對香港適用的國際條約。

(5) 部份大清律例：包括婚姻、家族、鄉村土地等規例

2.3.3.2 英國在佔領香港時，為安定民心，曾頒令聲明對原居民的管理，將以中國的法律與習慣為準。因此，當相對的英國法律在香港被認為不適用時，香港原有的法律或習慣法，就被應用為準則。這情況主要發生在家庭關係、土地和氏族宗祖社團的問題上。在這範圍內，原有的大清律例，就成為香港有效的法律。這些一八四一年前的中國法律和傳統習慣，就成了香港法律的一部分。這些法律是以中文頒佈的，由香港法庭的法官闡釋應用，作出判決。故此，也可以說目前香港的法律，也有一部分是以中文本為來源的。

2.3.3.3 中文在司法機關的地位和使用情況

(1) 香港政府在一九七四年通過的《法定語文條例》對香港的司法機關的用語，有如下的規定：

“香港最高法院上訴法庭、最高法院原訴庭和地方法院的審訊程序，必須以英文進行。”在法庭的批准下，與訟人或證人，可以用其他語文。而裁判司署和各類審裁處的審訊程序，則可由法庭決定究竟用中文或英文進行，但中文的使用仍然局限在裁判司署法庭、死因研究庭、勞資審裁處、小額錢債審裁處和其他一、二種法庭。

(2) 另外，法庭設有傳譯服務，供有需要的人士使用，但法庭記錄與文件則全用英文。雖然法例規定中文作為法定語文，但中文的使用仍是有限，因為英文一直在香港司法界和法律界，佔重要的地位。

(3) 隨着中文在香港的地位日漸提高，加上《中英聯合聲明》內列明未來香港特別行政區的語文政策，香港政府在年前成立工作小組，就法庭如何擴展使用中文的問題進行研

究，其後並向港府提出建議。該工作小組的其中一項建議，是在裁判司署和地方法院，法官和控辯雙方律師可以選擇以中文或英文進行聆訊，另外，亦建議高等法院法官在審訊刑事案件時，可以在經與被告或辯護律師磋商之後，指定陪審團應全部由懂得中文或全部由懂得英文的陪審員組成。當局也建議讓裁判司署審理刑事案件時，更多採用廣東話。同時，當局爭取在一九九五年時，有一半的司法部官員(judicial officers)由本地人士出任。

(4) 本年九月中旬，最高法院按察司施偉文在一宗追討工程延誤費用的民事訴訟中，首次批准與訟人以中文書寫答辯訴狀。儘管《法定語文條例》內載明，與訟任何一方及証人在審訊中可使用中文，但事實上，香港高等法庭一向祇接納英文書面證供，施偉文按察司接納中文答辯訴訟的決定，是一先例。這個決定，對未來香港高級法庭使用中文有什麽影響，仍是未知之數。

2.3.3.4 法庭廣泛使用中文所遇到的困難

(1) 大部分的司法和法律界人員都以英語接受法律訓練，而目前有八成法官不懂中文；
(2) 普通法部分由以往的判例構成，而這些判例是法律的一部分，全部以英文寫成；
(3) 難大量招聘翻譯人材，訓練翻譯人材亦需時間；
(4) 對有關部門造成額外的財政負擔。

2.3.3.5 在這些困難獲解決之前，有可能在未來一段時間內，中文只能逐步引入香港的司法制度。根據首席按察司楊鐵樑的工作小組的建議，因在高等法庭和上訴庭用中文進行審判程序，存着很大的技術難題，故此，該工作小組建議高等法院及上訴庭在現階段仍以英文為法庭用語。一般相信，地方法院較次一級法庭如裁判司署，使用中文的情況，將會較普遍。

2.3.3.6 意見

在徵詢期內，香港各界人士對未來特別行政區的司法用語問題的討論不多。但有意見認為，英文作為普通法的語文，在一九九七年後應繼續發揮其作為司法用語的地位，以保障本港司法制度的正常運作，但在另一方面，亦要提高中文在未來香港特別行政區司法制度的地位，但至於兩種語文在司法上的相互關係問題，仍有待進一步澄清。

2.3.3.7 引發問題

(1) 現時有關法庭用語的法律會否和基本法的規定有衝突？
(2) 日後香港特別行政區的司法機關可否單用中文而不用英文？
(3) 應否採用在不同級法庭，中文和英文的地位和使用情況不同的措施？若是，應以怎樣的原則劃分？
(4) 廣州話在日後香港特別行政區的法庭內的地位如何？

## 3. 基本法英文本的問題

3.1 基本法(草案)徵求意見稿公佈時，為了方便諮詢香港不諳中文的人士的意見，起草委員會也同時公佈了一份英文本。這份英譯本並沒有法定地位，它雖然是官方的翻譯本，但未經起草

委員會審定，與中文本的地位不一樣。如中英文本有差異時，得以中文本為準。香港作為一個國際商業中心，並因歷史的關係，英文佔有一個相當重要的地位，故基本法應該有一份準確的英文本，已是一致的共識。中國內地的一些重要法律，尤其是與外貿有關的，都由官方發出英譯本，以協助外國人士了解中國的法例，基本法自然不會例外。

3.2 討論問題

基本法要有一份英文本是一致共識，但基本法應否及能否有一份真確的英文本，是基本法（草案）徵求意見稿諮詢過程中引起的一個討論問題。

3.3 真確本的定義

真確本不同英譯本，也不同正式的英文本，後者在與中文本有差異時，得以中文本為準。英文真確本的意義在於兩個文本有差異時，不能以某一文本作為標準，而要以最能協調兩者意義的內容作為解釋的標準。即在解釋兩文本的差異時，兩種語文的地位相等，衹能以同時符合兩種語文的意義的含意來解釋有關的詞句。

3.4 支持意見

3.4.1 根據基本法（草案）徵求意稿第一百六十九條，中華人民共和國全國人民代表大會擁有基本法的解釋權，若屆時全國人民代表大會只以基本法中文本作解釋，而不同時根據英文本作出具同等效力的解釋，這樣便削弱香港特別行政區的司法權，因香港的司法機關和法律，主要以英文作為法律用語。

3.4.2 考慮基本法英文本的問題，要從香港的實際情況出發。事實上，精通中文的法官的不多，精通中文的律師亦有限，而香港的司法界和法律界，亦一向以英文接受法律訓練，加上基本法（草案）徵求意見稿第八十一條規定：“香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。”若屆時缺乏一份真確的英文本，則會影響香港特別行政區司法機關的正常運作。

3.4.3 《中英聯合聲明》第八款載明：“每份都用中文和英文寫成，兩種文本具有同等效力。”基本法既然來自《中英聯合聲明》，發表英文本是順理成章的。

3.4.4 若缺乏英文本，外國投資者對香港將失去信心，而且香港是國際城市，英語在港佔重要地位，若基本法有英文本，則既是尊重這事實的表現，亦能切合香港的需要。

3.4.5 中文法律詞彙貧乏，英文較能準確表達香港一向通用的法律概念。

3.5 建議

3.5.1 全國人大可授權香港特別行政區立法機關制定一份有同等效力的基本法英文真確本。

3.5.2 香港特別行政區的立法機關，可制定一份基本法的英文本，再由全國人大通過，使其與基本法的中文本有同等地位。

3.6 反對意見

3.6.1 基本法是由中華人民共和國全國人民代表大會制訂的法律，而全國人民代表大會數千名代表中，懂英文的十分有限，更不用說以英文制訂法律，故此，像全國人民代表大會這樣一個以中文為媒介的立法機關，實難通過一份英文的基本法。

3.6.2 基本法會有英文本，假若中文本和英文本有衝突，當然以中文本作準，就算兩種文本在翻譯上有分歧，而香港本身不能解決，香港法庭也可向中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會提出要求，請他們作出正確解釋，故此，當英譯本和中文本有不同的意思時，尋求人大常委會作最後的解釋，是唯一合符法理的安排。這做法不會影響香港的終審權，因為最後的判決仍是由法官考慮各種理由、法律原則和人大常委會的解釋後，再獨立地就具體案件作出判決。人大常委會不是對案件作判斷，而是對基本法的解釋問題，作出判斷，供香港法庭參考。這意見認為，既然人大常委會以中文本解釋基本法並不削弱香港特別行政區的司法權，故不需要制定一份與中文本具同等法律地位的英文本。

4. 非官方用語的問題

4.1 基本法（草案）徵求意見稿沒有對香港特別行政區民間的語文問題作出規定。

4.2 在諮詢期內收集所得的意見中，一般認為可以“保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這政策來理解未來香港特別行政區的語文使用情況。而有關的意見，集中在經濟和教育這兩個範疇上。

4.3 經濟範疇內使用中英兩種語文

4.3.1 香港作為一個國際金融中心，一般商業合約都以英文寫成，而金融活動主要以英文進行，中文的使用不大普遍。商業界、財經界和專業界人士多用英文。

4.3.2 意見

(1) 有意見認為，在一九九七年後繼續保持英文目前在商界的地位，對維持香港的繁榮安定十分重要。

(2) 另有意見希望能透過基本法，把英文在民間的地位，加以確定。

4.4 教育範疇內使用中英兩種語文

4.4.1 在香港大專教育中，英文仍為主要的教學語言，而在中學教育制度中，母語教學只作有限度的推行。

4.4.2 意見

(1) 有意見認為，香港特別行政區應確訂中文和英文同為教學媒介的政策。

(2) 有意見認為，學校內應積極推動教授普通話。

(3) 但亦有意見提出，不用在基本法內規定未來特別行政區語文教育的政策，最好交由特別行政區教育部門或學校自行決定。

5. 結語

語文是一個複雜而影響廣泛深遠的問題，基本法(草案)徵求意見稿對此祇作了簡單的規定。但任何規定都會對社會有重大的影響。有關這方面的意見，肯定了香港特別行政區應提高中文的地位並同時維持目前英文在香港的地位，但對兩者應有的關係，則沒有一致的意見。


關心基本法